

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XVI

TOURISME

Par M. Charles GINÉSY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufile, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 20) (2003-2004)

Lois de finances.

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, toutes les réponses aux questionnaires budgétaires auraient dû parvenir aux rapporteurs avant le 9 octobre 2003.

A cette date, votre rapporteur pour avis avait reçu 78 % des réponses aux questions adressées au secrétaire d'Etat au tourisme. Le lendemain, il recevait des réponses supplémentaires portant ce taux à 96 %. Les dernières réponses reçues lui sont parvenues le 16 octobre suivant, portant le taux définitif de réponses à 98,6 %.

Mesdames, Messieurs,

L'examen des crédits du secrétariat d'Etat au tourisme dans le projet de loi de finances constitue, chaque année, un exercice délicat, tant les masses financières en jeu peuvent être considérées comme « anecdotiques » au regard de la **somme des dépenses publiques de toute nature contribuant au développement de l'économie touristique** comme des **recettes globales annuellement générées par celle-ci**.

● Pour 2004, le **budget du secrétariat d'Etat s'établit en effet à 74,1 M€ en moyens de paiement et à 75,6 M€ en moyens d'engagement**. Or, le **soutien budgétaire de l'Etat à la politique du tourisme** est également assuré, de manière tant directe qu'indirecte, par les interventions d'autres départements ministériels, pour des sommes **au moins trois fois supérieures**.

Ainsi, les **contributions à dominante sociale** (emplois jeunes, centres de vacances de loisir, chantiers de jeunes, échanges bilatéraux pour la jeunesse, etc.) du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, du ministère des sports et du ministère de la jeunesse, de l'éducation et de la recherche, peuvent-elles être estimées à quelques **86 M€ en 2003**.

Par ailleurs, des **contributions à dominante territoriale** abondent encore ce soutien de multiples manières : ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (part de la dotation globale de fonctionnement tenant compte des charges exceptionnelles liées à l'accueil saisonnier de populations non-résidentes à titre principal, dotation de développement rural et dotation globale d'équipement pour opérations touristiques) ; ministère des affaires étrangères (1,1 M€) ; ministère de la culture et de la communication (1 M€, notamment en participations aux budgets de « Maison de la France » et de l'Association française pour l'ingénierie touristique) ; ministère de l'écologie et du développement durable (78 M€ de crédits consacrés aux parcs naturels, aux parcs nationaux et aux réserves naturelles, ainsi qu'au Conservatoire de l'espace naturel

et des rivages lacustres); ou encore ministère des transports (initiatives pour favoriser l'accueil des plaisanciers sur le réseau public fluvial de « Voies navigables de France »).

Cet **aspect transversal de la politique du tourisme** justifierait que le Parlement dispose enfin, dans le cadre de l'examen annuel de la loi de finances, d'un « jaune » retraçant l'effort financier de l'Etat en faveur de ce secteur, comme le réclame votre rapporteur pour avis depuis plusieurs années.

A ces apports de l'Etat doit en outre être ajoutée la **participation des collectivités territoriales et des opérateurs institutionnels du tourisme**, au travers des **comités régionaux du tourisme** (95 M€ de budget en 2002), des **comités départementaux du tourisme** (174 M€ de budget estimé pour 2002) et des **offices de tourisme et syndicats d'initiative** (budget d'environ 368 M€ en 2000, dernière évaluation effectuée à l'échelon national).

Enfin, on pourrait également citer la **programmation budgétaire des fonds structurels européens**. Au cours de la programmation 1994-1999, 7,2 milliards d'euros ont été alloués au tourisme au titre des objectifs 1, 2, 5b et 6, auxquels s'ajoutent les financements retenus au titre des objectifs « horizontaux » (3 et 4), ceux des initiatives communautaires (Interreg, Leader), les crédits du fonds de cohésion ainsi que les financements indirects non explicitement identifiés au titre du tourisme. Même si l'enveloppe destinée au tourisme a été considérablement réduite dans la nouvelle programmation 2000-2006, elle s'élève encore à près de 950 M€ (objectifs 1 et 2 confondus).

Sans même imputer ces financements européens, on constate ainsi le **caractère extrêmement modeste du budget du secrétariat d'Etat au tourisme au regard de l'ensemble des crédits publics consacrés au tourisme au plan national**, qui s'élèvent au bas mot à un **milliard d'euros**.

● Mais la modestie des crédits du secrétariat d'Etat au tourisme est tout aussi singulière si l'on évoque la **place qu'occupe l'industrie du tourisme dans notre économie**. Evaluées à **plus de 100 milliards d'euros**, les dépenses effectuées par les touristes français et étrangers en France représentent entre **6,5 et 7 % du PIB** selon les méthodes de calcul, et plus de **deux millions d'emplois directs et indirects**.

C'est dire combien **ce secteur est essentiel pour le dynamisme de l'économie française**. C'est dire également si **l'attention que les pouvoirs publics y consacrent est nécessaire**, afin de lui donner les moyens, juridiques, techniques et financiers, de se développer, et d'encourager toutes les initiatives prises par les professionnels pour le renforcer. C'est au demeurant ce que souhaite l'industrie touristique elle-même, comme en témoignent les propositions essentielles du rapport adopté par le Groupe Tourisme du MEDEF en juillet 2002 (*), et qui demeurent d'actualité.

A l'aune de ces enjeux, **l'analyse des crédits budgétaires du secrétariat d'Etat au tourisme ne saurait se limiter à de strictes**

(*) « Pour que la France reste en tête : les recommandations de l'industrie touristique » – MEDEF/DAEFF – juillet 2002.

considérations comptables. Les modestes moyens financiers de ce département ministériel s'inscrivent dans le cadre beaucoup plus large de son action pour **mobiliser les partenaires autour de la promotion du tourisme**, notamment à l'étranger, et **moderniser le cadre législatif et réglementaire du secteur** afin de **favoriser son adaptation à la nouvelle donne internationale** et lui **donner les moyens de faire face à une concurrence qui s'intensifie**.

C'est pourquoi la première partie de cet avis budgétaire sera consacrée à la **présentation des stratégies mises en œuvre par le Gouvernement pour permettre au secteur touristique de s'adapter au contexte international et national**, qui a au demeurant été particulièrement difficile en 2002 et 2003, tandis que la seconde partie examinera les **axes essentiels du budget du secrétariat d'Etat au tourisme pour 2004**.

CHAPITRE I^{ER} -

LE CONTEXTE INTERNATIONAL ET NATIONAL NÉCESSITE DES RÉPONSES ADAPTÉES

Depuis les tragiques attentats du 11 septembre 2001, le monde est agité de soubresauts qui pèsent directement sur l'activité touristique et mettent en évidence l'extrême sensibilité de ce secteur économique à la conjoncture internationale. En 2002 et 2003, l'actualité n'a en effet été avare ni d'événements violents, ni de catastrophes naturelles ou technologiques qui affectent durablement les comportements des touristes : le caractère parfois récurrent des difficultés s'ajoute au fait qu'elles surviennent souvent dans des régions à la vocation touristique affirmée.

Mais au-delà de ces phénomènes particuliers, le climat de l'économie mondiale n'est lui-même pas propice à un développement du tourisme comparable à celui de la décennie 90. Si ce secteur a alors pris une importance de plus en plus grande dans les échanges, jusqu'à devenir dans un pays comme le nôtre l'un des facteurs essentiels du solde positif de la balance des paiements, il n'en reste pas moins que lorsque les difficultés économiques s'accumulent, le budget des ménages consacré au tourisme et aux loisirs devient la variable d'ajustement.

Ces constatations générales s'appliquent aussi, bien entendu, à la France : croissance anémiée et difficultés conjoncturelles diverses se sont conjuguées pour rendre le climat plus défavorable au développement de

l'activité touristique. **Pourtant, dans ce contexte délicat, le tourisme français a su tirer son épingle du jeu et, si les résultats ne sont pas extraordinaires, ni homogènes sur tous les marchés ou tous les territoires, le bilan de l'année 2002 et les premières estimations de l'année 2003 témoignent, compte tenu des circonstances, d'une résistance bienvenue.**

Cette consolidation tient pour beaucoup au dynamisme dont les professionnels et les acteurs locaux ont témoigné pour faire face, précisément, à la multiplication des contrariétés. Mais elle doit aussi à **l'engagement et au soutien sélectif dont les pouvoirs publics ont fait montre avec constance pour accompagner leurs efforts**, qui permettent d'augurer un nouveau rebond lorsque la croissance économique mondiale sera de retour.

I. UN ENVIRONNEMENT QUI A PESÉ SUR L'ÉCONOMIE DU TOURISME

A. 2002 ET 2003 : DEUX ANNÉES PARTICULIÈREMENT DIFFICILES

C'est peu dire que les années 2002 et 2003 ont été des années atypiques, dont les faits les plus marquants, tant en France que dans le monde, ont tous affecté l'activité touristique en raison des menaces qu'ils font peser sur les voyageurs. Certes, après une année 2001 catastrophique puisque, pour la première fois, ont diminué dans le monde, selon l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), tant le nombre des touristes (- 0,6 %, à 964 millions) que celui des recettes (- 2,6 %, à 463 milliards de dollars), les résultats de 2002 font état d'une croissance nette des arrivées touristiques, un peu supérieure à + 3 %, comme des résultats (+ 3,7 %, à 480 milliards de dollars). Toutefois, les estimations provisoires pour 2003 sont nettement moins encourageantes, tant l'accumulation des difficultés de toutes sortes a pu porter atteinte à la confiance et à l'optimisme des clients, éléments fondamentaux pour l'activité de ce secteur économique.

1. Le marché mondial est déprimé

Si la guerre d'Afghanistan, engagée par les Etats-Unis au début de l'année 2002 en réaction aux attentats du 11 septembre 2001, n'a eu aucun effet sur le tourisme mondial, il n'en a pas été de même des événements de la fin de l'année 2002 et du début de l'année 2003.

- Au plan géopolitique, des **pays à forte vocation touristique** ont été la scène de **violences terroristes** qui n'ont pas seulement affecté leur propre

industrie touristique, mais également celle, et pas toujours à un degré moindre, de leurs proches voisins.

Il en est ainsi de la Tunisie (attentat de la synagogue de Djerba en avril 2002), de l'Indonésie (attentat dans une discothèque de Bali, en octobre 2002, et dans un hôtel de Djakarta, en août 2003), de la Russie (prise d'otages dans un théâtre de Moscou en octobre 2002 et attentat lors d'un concert de rock en juillet 2003, toujours à Moscou), du Kenya (double attentat à l'aéroport et dans un hôtel de Mombasa, en novembre 2002), ou encore du Maroc (attentats de Casablanca, en mai 2003), sans oublier naturellement la violence récurrente en Israël.

Mais c'est naturellement le **déclenchement des hostilités en Irak**, en mars 2003, qui a le plus lourdement et durablement pesé sur le **climat général du secteur touristique**.

Si tout les marchés ont été touchés - ne serait-ce qu'en raison de la soudaine prudence des touristes américains, au fort pouvoir d'achat, qui ont suspendu nombre de départs programmés -, la guerre en Irak, ajoutée au conflit Israélo-Palestinien, a immédiatement entamé les résultats de l'ensemble des destinations du **Moyen-Orient**. Ainsi, par exemples, à la suite d'une croissance de 22 % des touristes en Egypte au mois de février, la destination a régressé de 22 % en mars puis de 15 % en avril. La Jordanie, quant à elle, a connu un recul de fréquentation de 32 % en mars, et la Tunisie de 22 %.

● A ces raisons de nature politique s'est ajoutée, au deuxième trimestre 2003, l'**épidémie de pneumopathie atypique (SRAS)**, qui a littéralement sinistré la **zone asiatique** et fortement perturbé le **secteur aérien**.

Les effets du SRAS n'ont en effet pas seulement concerné la Chine, promis à devenir rapidement l'acteur majeur du tourisme mondial, en tant que pays d'accueil comme en tant que pays émetteur, ou encore le Canada, particulièrement touché par la pandémie (ainsi, la mise en garde de l'Organisation mondiale de la santé envers la destination de Toronto a provoqué un recul de 16,5 % des arrivées touristiques au Canada pour le seul mois d'avril 2003), mais aussi tout le sous-continent asiatique. En effet, même les pays n'ayant pas - ou peu - été touchés par l'épidémie de SRAS ont subi des pertes conséquentes en avril 2003 : le Japon (- 25 % de touristes), la République de Corée (- 28,6 %), la Thaïlande (- 40 %), l'Indonésie (- 49,4 %) ou les Philippines (- 24 %). Hong Kong, Singapour et Taiwan ont déploré la désaffection de leurs clientèles d'affaires et enregistré des chutes de fréquentation respectives de 65 %, 67 % et 60 %. Seule l'Asie méridionale et l'Océanie ont pu échapper à la crise. L'ampleur de ce mouvement tient à ce que le SRAS n'a pas seulement entraîné un effondrement des arrivées long-courrier, mais aussi un ralentissement net des voyages intra-régionaux, qui constituent 80 % du marché touristique de la zone Asie-Pacifique.

S'agissant précisément du secteur de l'aérien, il semble que les conséquences de la pneumopathie atypique aient été plus importantes que la guerre en Irak. L'Association internationale du transport aérien (IATA) estime ainsi que de janvier à avril 2003, le trafic international a baissé de 2,6 %, avec un pic négatif de 17 % en avril. A la même date, les liaisons ont été réduites de 36 % par rapport à 2002 vers l'Asie et le Pacifique, et de 22 % vers l'Amérique du Nord. Le Moyen-Orient a toutefois retrouvé un nombre de passagers satisfaisant (+ 6 %) en avril, de même que l'Amérique du Sud (+ 11 %) et l'Afrique (+ 2 %).

● Dernier élément défavorable à l'activité touristique : la **conjuncture économique morose** dans les **ensembles géographiques fortement émetteurs**.

S'agissant par exemple des Etats-Unis, la conjonction, depuis dix-huit mois, de la crise boursière et des scandales boursiers, qui ont fait fondre les fonds de pensions américains (or, une partie importante des touristes nord-américains se rendant à l'étranger sont des retraités), de la hausse du cours du pétrole, qui a pénalisé l'économie américaine et internationale, et de l'importante altération du pouvoir d'achat du dollar face, notamment, à l'euro, a particulièrement pesé sur le secteur du tourisme. De même, les profondes difficultés que connaissent depuis deux ans à la fois l'Allemagne et le Japon, importants pays émetteurs de touristes dans le monde et, singulièrement, en Europe, ont très vivement affecté les comportements de leurs ressortissants qui, en 2003, ont bien moins voyagé que par le passé.

Votre rapporteur pour avis souhaite cependant conclure ce chapitre, sans conteste déprimant, par la note d'optimisme manifestée par les responsables du tourisme mondial. Le secrétaire général de l'OMT indiquait en effet cet été que, structurellement, le taux de croissance tendanciel du secteur touristique au plan mondial demeurait de l'ordre de 4 % par an, et que les prévisions à vingt ans restaient accessibles : 1,6 milliard d'arrivées internationales de visiteurs en 2020 (pour quelque 700 millions actuellement), et des recettes d'environ 2.000 milliards de dollars (pour un peu moins de 500 aujourd'hui). Il relevait notamment que si, juste après le conflit des Balkans et la première guerre du Golfe, la croissance du nombre de touristes était tombée à 1,2 % en 1991, elle avait rebondi à 8,3 % dès l'année suivante.

2. La France a connu des difficultés qui lui sont propres

Cependant, dans ce climat général peu porteur, la France a spécifiquement souffert, cette année, d'événements aggravant la situation.

a) Des catastrophes écologiques et climatiques

- Tout d'abord, la **marée noire provoquée par le naufrage du *Prestige***, le 19 novembre 2002, a fortement pénalisé le tourisme du littoral en Aquitaine tout au long du premier trimestre 2003, et encore durant l'été : ainsi, la fréquentation aurait accusé en juillet des baisses de 25 à 30 %, selon les services régionaux du tourisme.

L'une des difficultés d'un tel type de catastrophe écologique est qu'il installe durablement dans l'esprit des clientèles, notamment étrangères, des *a priori* négatifs, même quand les risques sont en réalité mineurs, voire nuls (c'est ainsi que la Côte Basque a également souffert de désaffection, alors même qu'elle n'a pas réellement été atteinte par les boulettes de fioul), et quels qu'aient été les efforts des professionnels et des collectivités territoriales pour nettoyer quotidiennement les plages. A titre d'exemple, on relèvera que les touristes allemands, néerlandais et nordiques, à la sensibilité écologique particulièrement affirmée, ont été proportionnellement plus nombreux à bouder les plages du littoral atlantique que les autres nationalités.

- A cet accident se sont ensuite ajoutés les intempéries de l'hiver et du printemps 2003, et surtout **la multiplication des incendies de forêt** dans le Sud du pays et en Corse (plus de 300.000 hectares brûlés, un record depuis 1976).

Là encore, le traitement médiatique, au demeurant non condamnable en tant que tel, de ces phénomènes porte évidemment atteinte aux projets des clientèles, même si les régions concernées (Provence-Alpes-

Côte d'Azur et Corse, principalement) n'en ont pas subi des conséquences aussi rudes que l'Aquitaine : en effet, il est toujours plus difficile, psychologiquement et financièrement, d'annuler des réservations à quelques jours du départ que d'anticiper longtemps à l'avance des destinations de vacances différentes de celles retenues habituellement.

Une anecdote témoigne toutefois que cette observation n'est pas garantie : cet été, les médias russes, et en particulier la télévision, ont pendant plusieurs jours diffusé des reportages sur l'envoi, par la Russie, de deux hélicoptères de lutte contre les feux de forêt pour aider les pompiers français à combattre les incendies dans le Var. Du coup, l'opinion publique russe a cru tout le Sud de la France littéralement « à feu et à sang » et la clientèle russe, très présente sur la Côte d'Azur pendant la saison estivale, surtout dans l'hôtellerie de luxe, a annulé nombre de ses réservations pour les mois d'août et de septembre.

En tout état de cause, même s'ils estiment avoir « limité les dégâts » et considèrent que la saison a été plutôt bonne compte tenu des circonstances, les professionnels de l'accueil et du tourisme de Corse et du littoral méditerranéen relèvent que leur activité sera inférieure à celle de 2002.

- Dernier facteur écologique pénalisant : la **canicule** subie par l'ensemble du territoire entre la mi-juillet et la mi-août 2003. Il convient immédiatement de préciser que ce phénomène a eu des conséquences contrastées selon les régions et les types de séjours, et qu'il n'a de ce fait pas été systématiquement négatif.

En effet, si l'héliotropisme, qui constitue un paramètre primordial dans le choix des destinations du Sud et du Sud-Ouest du pays, et en particulier de ses zones littorales, n'a cette année pas joué son rôle habituel, l'ensoleillement général et les fortes chaleurs de l'été ont au contraire très nettement favorisé les régions de l'Ouest et du Nord de la France (Bretagne, Normandie, Picardie), ainsi que le tourisme rural et de moyenne montagne. A l'inverse, le tourisme urbain a été fortement pénalisé.

Reste que, globalement, une partie significative de la clientèle étrangère, notamment anglo-saxonne, qu'accueille habituellement notre pays a préféré, cette année, s'adonner au tourisme national compte tenu des circonstances climatiques exceptionnelles dont bénéficiait leur pays. C'est particulièrement vrai pour les Anglais (bien que la bonne santé de la livre sterling et son taux de change avantageux face à l'euro aient permis de limiter cet impact), mais ça l'est aussi pour les Allemands, les touristes nordiques et ceux d'Europe de l'Est, alors qu'au contraire, il semble que les clientèles italiennes et espagnoles aient été plus nombreuses que les années précédentes.

b) Un environnement socio-économique perturbé

Au-delà de ces phénomènes, la France a également souffert de **facteurs socio-économiques multiples** qui ont nuit au tourisme en 2002 et 2003.

- Les **difficultés économiques mondiales** ont évidemment pesé sur notre pays : sans qu'il soit besoin à nouveau de s'y attarder, elles expliquent pour partie la forte diminution des séjours de la clientèle américaine (- 15,3 % en 2002), la stagnation de la clientèle japonaise (- 0,7 % en 2002) ou encore l'apparente désaffection de la clientèle allemande en 2003. Tous ces pays émetteurs ont en effet connu depuis la mi-2001 un ralentissement économique profond, voire une récession pour ce qui est du Japon.

Au premier trimestre de cette même année 2003, la **guerre en Irak** et l'**épidémie de SRAS** ont eu un double effet : elles ont contrarié les projets de départ de touristes français à l'étranger, notamment vers l'Amérique du Nord, le Moyen-Orient et l'Asie, et entraîné un recul similaire de l'arrivée de touristes étrangers.

LES SECTEURS PARTICULIÈREMENT AFFECTÉS

Les **agences de voyage** ont ainsi vu leur chiffre d'affaires cumulé se réduire de 4 % sur les cinq premiers mois de l'année 2003, par rapport à la même période de l'année précédente. Bien qu'une amélioration ait été constatée entre avril et mai, l'activité des voyagistes a diminué de 9 % en mai par rapport à 2002, avec une réduction de 8,2 % sur la billetterie et de 10,7 % sur les voyages à forfait. L'Île-de-France aurait été plus affectée que le reste du pays, avec des chiffres d'affaires réduits respectivement de 10 % et 8 % de janvier à mai.

Les tour-opérateurs spécialisés dans la destination Asie ont connu un printemps particulièrement difficile. Asia, leader sur le marché asiatique, a enregistré par exemple 18 % d'annulations sur la Chine et 60 % de changements de destination en avril, puis un taux de réservation en chute de près de 70 % en mai. Cette destination connaissait pourtant une progression de ventes de 140 % entre 2001 et 2002. En juin, ses responsables envisageaient un recul de 35 % à 45 % du chiffre d'affaires sur l'été par rapport à 2002.

Dans le **secteur aérien**, si Air France a annoncé un bénéfice net de 120 millions d'euros pour son exercice 2002-2003, clos fin mars, cette baisse de 21,6 % par rapport à 2001-2002 résulte essentiellement des pertes de 98 millions d'euros enregistrées par la compagnie entre janvier et avril. Si elle a été peu affectée par la guerre en Irak, elle estime en revanche avoir perdu un tiers de ses vols vers l'Asie en raison du SRAS : en avril, le trafic en direction de cette région a ainsi diminué de 29,5 %, avec un taux de remplissage de 62,1 %. Selon un porte-parole de la compagnie, le ralentissement des vols vers l'Asie aurait pesé « *pour plus de moitié dans la baisse d'activité totale* ». Globalement, le trafic long courrier d'Air France a reculé de - 9,3 % en avril 2003 par rapport à avril 2002, dont - 17,4 % vers les Etats-Unis.

S'agissant des entrées, qui ont reculé de - 6 % entre janvier et mai 2003, on relèvera notamment la nouvelle chute du nombre des touristes nord-américains (- 24 %), de même que celle de la clientèle en provenance du Moyen-Orient (- 24 % également) et du Japon (- 8 %), qui sont fortement consommateurs (les prestataires estiment ainsi que les clients américains dépensent environ 90 euros quotidiennement, alors que la moyenne s'élève à 48 euros pour les autres clientèles).

Votre rapporteur pour avis ne peut manquer de souligner que la position courageuse de la France lors du conflit irakien n'est pas étrangère à la désaffection, qu'il croit passagère, des touristes américains pour notre pays, comme sans doute à une certaine réticence de nos compatriotes à faire le voyage des Etats-Unis, par crainte d'y recevoir un accueil peu amène.

● Mais outre ces considérations internationales, force est de constater que les Français eux-mêmes sont responsables d'une partie des difficultés rencontrées ces derniers mois par leur industrie touristique.

Le **climat social agité** qui a prévalu tout au long du printemps et de l'été, avec des grèves à répétition à l'occasion de la réforme des retraites,

n'améliore évidemment pas l'image du pays auprès de la clientèle étrangère. D'autant qu'il arrive que les secteurs concernés soient en prise directe avec l'activité touristique : c'est par exemple le cas de la grève des contrôleurs aériens, en mai 2003, dont l'impact sur le trafic aérien a été évalué à - 1,7 %. C'est évidemment aussi celui du mouvement des intermittents du spectacle, qui a provoqué une vague sans précédent d'annulations de festivals aux quatre coins du pays.

Votre rapporteur pour avis déplore la multiplication de ces mouvements sociaux, dont les effets dépassent largement le seul cadre du secteur qu'ils concernent et affectent des milliers d'entreprises de l'accueil et du tourisme qui, compte tenu des circonstances, n'en ont vraiment pas besoin.

B. L'INDUSTRIE TOURISTIQUE FRANÇAISE A GLOBALEMENT RÉSISTÉ

S'il est donc acquis que **l'année touristique 2003 connaîtra un recul** – les professionnels évoquent un retour aux résultats de l'an 2000, dont on rappellera tout de même qu'ils avaient, à l'époque, constitué un record de croissance –, **le bilan de la saison 2002** témoigne cependant que, **structurellement**, ce que l'on pourrait appeler « **les fondamentaux** » **du secteur touristique français sont solides** : ils ont permis d'obtenir des résultats somme toute satisfaisants malgré les difficultés et d'adapter l'offre aux nouveaux **comportements de la clientèle tant étrangère que nationale.**

1. La destination « France » reste attractive ...

Même si elle a subi un léger tassement en termes de parts de marché, passant de 10,9 % à 10,8 % du marché mondial et de 18,8 % à 18,7 % du marché européen, **la France a maintenu sa position de première destination touristique internationale avec 77 millions de séjours (+ 2,4 %).**

ÉVOLUTION DU TOURISME INTERNATIONAL EN 2002

Pays	2002	2002/2001	Part dans le monde	Part en Europe
France	77 012	+ 2,4 %	10,8 %	18,7 %
Espagne	51 478	+ 4,0 %	7,2 %	12,6 %
Etats-Unis	41 892	- 7,9 %	5,9 %	-
Italie	39 799	+ 2,0 %	5,6 %	9,7 %
Chine	36 800	+ 11,1 %	5,2 %	-

Source : OMT

Milliers d'arrivées de touristes étrangers

Certes, cet accroissement est une fois encore inférieur à celui de l'**Espagne** (+ 4,0 %), dont le dynamisme ne se dément pas et qui occupe désormais solidement la **deuxième place** en termes de **visiteurs**, devant les **Etats-Unis**, qui subissent toujours le contrecoup des attentats du 11 septembre (- 7,9 %), l'**Italie**, et enfin **la Chine**, qui désormais « talonne » les destinations classiques du tourisme mondial, et qui devrait les dépasser dans les toutes prochaines années.

a) *Des recettes importantes qui pourraient être accrues*

Une fois de plus, cependant, la France n'arrive guère à tirer le meilleur parti économique et financier de sa situation de « leader ». En effet, en matière d'évolution des **recettes tirées du tourisme**, elle **se classe toujours en troisième position**, après les **Etats-Unis** et l'**Espagne**, et devant l'**Italie**.

RECETTES DU TOURISME PAR PAYS EN 2002

Pays	Recettes du tourisme international	PIB 2002	Recettes/PIB
Etats-Unis	66,5	10 365,8	0,6 %
Espagne	33,6	643,7	5,2 %
France	32,6	1 417,7	2,3 %
Italie	26,7	1 184,3	2,3 %

Source : OMT, OCDE

(Milliards de dollars)

C'est à sa position géographique que notre pays doit cette situation : il constitue en effet une « porte d'entrée » en Europe pour de nombreux touristes non-européens, et un axe de passage pour les touristes européens dont la destination finale est l'un des pays limitrophes. Ainsi, la direction du tourisme évalue à **160 millions les passages des étrangers sur l'année**, et estime que **plus de la moitié des séjours des 77 millions d'étrangers qui ont passé au moins une nuit en France ne dure que de une à trois nuitées**.

Nuitées	1	2	3	4 à 6	7 à 13	Plus de 14
Proportion	21,5 %	17,5 %	14,0 %	17,4 %	17,5 %	12,1 %

Source : Estimations de la direction du tourisme

Reste que l'activité touristique est toujours un **secteur rémunérateur pour l'économie française**, puisque **le solde excédentaire du poste « voyages » de la balance des paiements s'est maintenu en 2002**, comme

l'année précédente, à **15 milliards d'euros**. Les **recettes** se sont ainsi établies à **34,5 milliards d'euros** (+1,8 %) et les **dépenses** à **19,5 milliards** (+ 3,7 %).

Si ce poste demeure, de ce fait, à la **première place**, qu'il occupe depuis 1999, il ne contribue plus qu'à environ **la moitié de la capacité de financement de la nation**, contre les deux-tiers l'an dernier, en raison de l'amélioration du solde des échanges des produits de l'industrie qui, après avoir été déficitaire de plus de 12 milliards d'euros en 2000, et de près de 4 milliards en 2001, est redevenu positif en 2002 (1,1 milliard).

b) Une structure par nationalités qui évolue

Le **nombre d'arrivées** de touristes a été en **hausse pour toutes les principales clientèles européennes**, cette augmentation ayant été particulièrement marquée pour les pays du sud de l'Europe : Italie, Espagne, Portugal et Grèce. A l'inverse, la **diminution du nombre de touristes américains est très nette**, tandis que celle de la **clientèle japonaise** est moins importante que ne le laissait présager la forte chute du nombre d'arrivées nippones au cours du quatrième trimestre de l'année 2001.

ARRIVÉES ET NUITÉES DES TOURISTES ÉTRANGERS EN 2002

Pays de résidence	Arrivées	Évolution	Nuitées	Évolution
Royaume-Uni, Irlande	14 958	+ 0,5 %	109 269	+ 1,2 %
Allemagne	14 346	+ 3,4 %	109 634	+ 1,7 %
Pays-Bas	12 631	+ 7,3 %	82 018	+ 6,1 %
Belgique, Luxembourg	8 472	+ 2,8 %	64 315	+ 1,9 %
Italie	7 874	+ 11,6 %	53 416	+ 10,5 %
Suisse	3 074	- 6,7 %	20 302	- 7,2 %
Espagne	2 965	+ 3,8 %	20 158	+ 6,5 %
États-Unis	2 996	- 15,3 %	30 832	- 14,3 %
Japon	723	- 0,7 %	4 414	- 2,2 %
Autres	8 973	- 2,5 %	94 071	- 2,8 %
Total	77 012	+ 2,4 %	588 429	+ 1,3 %

Source : Estimations de la direction du tourisme

En milliers

Mais le **nombre de nuitées** passées par les touristes de chaque nationalité en France constitue un indicateur de fréquentation touristique plus significatif que celui des arrivées, qui inclut en effet les séjours d'une seule nuit. Or, on observe, **au plan global**, que la progression du nombre d'arrivées

(+ 2,4 %) entre 2001 et 2002 a été supérieure de un point à l'augmentation du volume de nuitées (+ 1,3 %), ce qui signifie que **la durée moyenne de séjour a légèrement baissé. Votre rapporteur pour avis déplore cette situation : des efforts significatifs sont encore à entreprendre pour inverser la tendance, déjà dénoncée l'an dernier.**

En outre, si l'on compare l'évolution du volume des nuitées (+ 1,3 %) à celle du montant des recettes du poste voyage de la balance des paiements (+ 1,8 %), et qu'on prend en compte un effet prix (augmentation des prix des produits et services consommés par les touristes) évalué à + 3,5 %, il reste un **différentiel d'environ 3 %** qui s'explique par deux composantes d'effets contraires. D'une part, les **modifications de la structure par nationalité de la clientèle étrangère** ont indiscutablement pesé, pour environ - 5 % de recettes nettes : à des touristes de nationalités à niveau de dépenses élevé (Américains, Japonais, Suisses) se sont substitués des touristes à niveau de dépenses nettement plus faible (Italiens, Espagnols, Néerlandais). A l'inverse, l'augmentation des **dépenses effectuées par nuitée et par personne**, si elle n'est pas observée directement, **aurait atteint + 1,7 %**, ce qui peut être considéré comme satisfaisant dans le contexte général de croissance faible du volume de la consommation des ménages, notamment pour les pays européens.

2. ... et les comportements touristiques des Français se modifient

Il existe une **caractéristique propre au tourisme dans les comportements économiques des Français, et l'année 2002 en a une nouvelle fois apporté la preuve.** On observera tout d'abord que la **croissance de ce secteur a été plus rapide en 2002 qu'en 2001** : + 4,3 % pour le nombre total des séjours et + 3,8 % pour le nombre des nuitées, à comparer respectivement à + 2,1 % et - 0,2 %. On relèvera en outre qu'elle a été **supérieure au taux d'augmentation du PIB en valeur en 2002 (+ 3,1 %)** comme à celui de la **consommation globale des ménages**, toujours soutenue, bien qu'en net recul par rapport aux années précédentes (+ 3,2 %).

Cette **dynamique particulière au tourisme** s'accompagne cependant de **comportements prudents**, déjà observés en 2000 et 2001 et qui semblent de ce fait **s'installer durablement** : le **choix privilégié de l'Hexagone**, la **réduction de la durée moyenne des déplacements**, la **multiplication de ceux-ci**, les **décisions de dernière minute** et la préférence maintenue pour l'**hébergement non marchand**.

a) Destination « France », pour de courts séjours multipliés

• Dans l'ensemble des déplacements des Français, les **voyages à l'étranger** constituent une fraction limitée (un peu plus de 10 % en séjours et 15 % en nuitées). En 2002, ils se sont avérés en progression, notamment en ce

qui concerne les **courts séjours** (3 nuits au plus) : en effet, pour une croissance assez forte du nombre des séjours à l'étranger (+ 6,1 % par rapport à 2001), le nombre des nuitées n'a augmenté de son côté que de + 2,3 %. Tout indique ainsi que **si les Français affectionnent les voyages à l'étranger** (le taux de départ a crû plus fortement que celui des séjours en France), **la durée de leur séjour est plus limitée que celle de leurs déplacements en France** (le taux d'augmentation du nombre de leurs nuitées à l'étranger est en effet inférieur à celui du nombre de leurs nuitées dans l'Hexagone).

- Les **déplacements professionnels** constituent eux aussi une faible fraction de l'ensemble des déplacements (2,5 % des nuitées et 3,9 % des séjours). La tendance à **privilégier les déplacements courts** s'est également confirmée, puisque le nombre de ceux-ci a augmenté de près de 12 % pour atteindre désormais 71 % du nombre total des séjours, tandis que les longs déplacements se sont contractés de 5,6 % en ce qui concerne les séjours, et de **plus de 22 % en termes de nuitées**.

- Comme les séjours professionnels, les **déplacements personnels** ont été caractérisés par une **multiplication des départs** et une **limitation des durées moyennes** des séjours, lesquelles ont encore diminué en 2002 par rapport à 2001 (5,61 nuits contre 5,64, soit - 0,5 %).

MOTIF, DESTINATION ET DURÉE DES SÉJOURS DES FRANÇAIS EN 2002

Motif	Destination	Court séjour		Long séjour		Total	
		Séjours	Nuitées	Séjours	Nuitées	Séjours	Nuitées
Professionnel	France	4,1	6,6	1,5	10,8	5,6	17,4
	Etranger	0,8	1,5	0,5	5,0	1,3	6,5
Personnel	France	82,5	148,4	67,3	649,4	149,8	797,7
	Etranger	4,4	9,2	12,6	129,3	17,0	138,5
Total	France	86,6	154,9	68,8	660,2	155,4	815,2
	Etranger	5,2	10,7	13,1	134,3	18,3	145,1
	Général	91,8	165,7	81,9	794,5	173,7	960,2

Source : SDT/Direction du tourisme - Sofres

En millions

- Le dynamisme relatif du tourisme des Français en 2002 trouve sa source dans les **comportements de quelques catégories ciblées de la population**, celles qui subissent le moins de contraintes en terme de disponibilité et/ou de moyens économiques pour voyager : les jeunes entre 15 et 24 ans et les seniors de plus de 65 ans, les personnes sans charge de famille et les cadres et professions libérales. Pour les salariés, le développement de l'aménagement et de la réduction du temps de travail a joué à l'augmentation de la disponibilité.

Ainsi, la proportion des catégories mentionnées parmi les personnes ayant voyagé augmente nettement en 2002 par rapport à 2001 :

- de 13,6 % en 2001 à 14,8 % en 2002 pour les 15-24 ans ;
- de 14,0 % à 14,7 % pour les cadres et professions libérales ;
- de 65,9 % à 67,0 % pour les personnes sans enfant au foyer.

Si l'on raisonne en masse, on constate que la **progression du nombre global des déplacements est le fait des personnes sans enfants** : leurs déplacements ont fortement augmenté (+ 6,1 %) tandis que ceux des personnes avec au moins un enfant au foyer ne l'ont fait que faiblement (+ 0,7 %).

b) Des choix de déplacements, de motifs et d'hébergements qui se confirment dans la durée

● La répartition des déplacements selon l'espace choisi s'avère en 2002 très voisine de l'année précédente. Le littoral reste en 2002 la destination la plus fréquentée en termes de nuitées (près de 36 %), mais sa part reste **stable** comme l'année précédente, tout comme la **campagne** (33,9 %). Au reste, aucun espace ne perd significativement de « part de marché » alors que la **ville** gagne un point, ce qui signifie qu'elle a été plus souvent associée dans les mêmes déplacements à d'autres espaces que l'année précédente.

En revanche, la **répartition régionale** connaît quelques évolutions marginales : dans un mouvement d'accroissement du volume d'ensemble, les parts de marché des trois régions habituellement les plus réceptrices tendent à s'éroder (Provence -Alpes – Côte d'Azur, qui passe de 13,2 à 12,8 % du total des nuitées, et Languedoc – Roussillon, de 9,8 à 9,5 %) ou à rester stables (Rhône-Alpes, à 11,9 %) au profit de régions à la fréquentation un peu plus faible : la Bretagne (qui passe de 8,2 à 8,5 de parts de marché), les Pays de la Loire (de 6,9 à 7,4 %), la Basse Normandie (de 2,9 à 3,2 %), l'Auvergne (de 2,7 à 3,1 %) et la Corse (de 1,5 à 1,8 %).

● Une grande stabilité se retrouve aussi lorsqu'on analyse les **motifs de déplacements personnels** : visites à la famille (41,5 % des séjours et 31,1 % des nuitées) et aux amis (respectivement 11 % et 6,4 %), déplacements pour motifs d'agrément (40,1 % et 54,8 %) et autres (7,4 % et 7,7 %).

● S'agissant des **modes d'hébergement**, l'inversion de tendance observée en 2001 s'est confirmée en 2002 : le **recours au secteur marchand a de nouveau diminué**, passant de 28,6 à 28,2 % s'agissant des séjours, et surtout de 33,6 à 32,7 % en ce qui concerne les nuitées. Cette année toutefois, la raison n'en est pas la moindre occupation de structures hôtelières (qui demeure stable par rapport à 2001), mais l'**érosion des hébergements en campings et en clubs et villages de vacances**, au profit essentiellement de l'hébergement familial (44,4 % des séjours et 37,4 % des nuitées). En revanche, la désaffection constatée les années précédentes pour la résidence secondaire semble s'être interrompue en 2002 (10,6 % des séjours et 17,1 % des nuitées).

II. UNE VOLONTÉ POLITIQUE RÉAFFIRMÉE EN FAVEUR DU TOURISME

Malgré les difficultés rencontrées par le secteur du tourisme, sa bonne santé reste une nécessité tant il contribue, par le chiffre d'affaires qu'il génère, par son impact sur l'emploi et par l'activité qu'il suscite dans les territoires, l'un des éléments structurants de l'économie nationale. Aussi des moyens ont été mis en œuvre par le Gouvernement pour le soutenir et plusieurs projets visent à moderniser son environnement juridique et administratif.

A. UN SECTEUR ESSENTIEL POUR LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE

1. Des situations sectorielles contrastées

a) *Les agences de voyage et les transports*

Pour ce qui concerne les **échanges touristiques**, le chiffre d'affaires des **agences de voyage** a légèrement reculé (- 0,4 %) en 2002, après une année 2001 qui avait elle-même connu une progression modeste (+ 1,2 %), tandis que le volume de clients connaissait une baisse beaucoup plus sévère (- 6,2 %). Cette diminution moyenne est due à la chute de l'activité des entreprises situées en Île-de-France, alors qu'au contraire, le chiffre d'affaires des agences de province a augmenté. Si la billetterie, qui représente près de 73 % de l'activité des agences de voyages, a reculé en valeur de - 1,2 %, les voyages à forfait (20,5 % des ventes) ont pour leur part progressé de + 1,3 %, poursuivant ainsi le mouvement ininterrompu engagé il y a quatre ans. Reste que les défaillances d'agences ont été plus nombreuses en 2002 et que la rentabilité du secteur s'est dégradée, ce qui a pesé sur l'emploi.

Le **transport aérien**, après une année 2001 très difficile (- 7,7 % en trafic), a lui aussi connu un nouveau recul, toutefois plus limité (- 2,1 %) grâce à la reprise, au second semestre 2002, du trafic international. Celui-ci augmente ainsi globalement de + 2,3 % et c'est le trafic intérieur qui subit finalement les pertes les plus importantes, au profit du **ferroviaire**, qui connaît une hausse du trafic voyageurs (+ 2,3 %), comparable à 2001, grâce à l'attrait toujours vif du TGV (+ 6,6 %), notamment Méditerranée, et au succès confirmé des transports express régionaux.

Un élément nouveau est cependant apparu en 2002 dans le contexte général des transports : l'essor des compagnies aériennes à bas prix (« low cost »), qui ont franchi le cap des 5,1 millions de passagers transportés depuis et vers l'hexagone soit une progression de + 85 % par rapport à 2001. Leurs tarifs

attractifs attirent désormais une clientèle qui représente plus de 5 % des passagers, et leur impact n'est pas seulement sensible sur les compagnies traditionnelles, voire la SNCF, mais aussi sur l'**activité des agences de voyages**, qui ne bénéficient pas de commissions sur la vente de tels billets. Toutefois, de récentes études démontrent que l'offre « *low cost* » demeure encore peu adaptée aux voyages d'affaires.

b) L'hébergement touristique

S'agissant de l'hébergement, la fréquentation de l'**hôtellerie** classée a été, avec un volume de 192 millions de nuitées, comparable à celle de 2001. Elle est certes en baisse pour les Français (- 1 % en nuitées), mais elle a augmenté pour les clientèles étrangères (+ 2,6 %), permettant ainsi de maintenir, comme les deux années précédentes, le taux d'occupation moyen à 60 %. Cependant, les hôtels haut de gamme ont fortement souffert de la désaffection de la clientèle fortunée, notamment américaine, et les hôtels « 4* » et « 4* luxe » ont ainsi connu une baisse de 3 points de leur activité.

On relèvera pourtant que le nombre d'hôtels de ces deux catégories haut de gamme a encore augmenté en 2002 (+ 4,6 %, soit 704 hôtels) tout comme leurs capacités d'accueil (+ 3,8 %, soit 53.625 chambres), de même que les établissements « 3* » (+ 1,6 %, soit 3.607 hôtels pour 163.824 chambres), alors que les hôtels « 1* » continuent de diminuer fortement, tant en nombre (1.922, soit - 5,1 %) qu'en capacités (37.412 chambres, soit - 4,2 %). Ces derniers résultats témoignent des difficultés rencontrées par la petite hôtellerie indépendante, dont les capacités ont diminué de - 1,7 % en 2002, alors que l'hôtellerie de chaîne a continué à fortement progresser (+ 5 %) et connaît désormais un taux de pénétration du marché de l'hôtellerie de 35 %.

L'occupation des **résidences de tourisme** a été satisfaisante en 2002, avec un taux en progression de deux points, pour s'établir à 73,5 %. Toutefois, l'augmentation des nuitées a été moindre en raison du raccourcissement des séjours (6,6 nuitées en moyenne), et l'espace rural a été la seule destination à n'avoir pas bénéficié de l'augmentation de la fréquentation. Enfin, on relèvera que la part de la clientèle étrangère a connu une légère hausse, pour représenter désormais près du tiers des nuitées grâce, notamment, à la fréquentation des Allemands, des Belges et des Néerlandais.

En revanche, les résultats de l'**hôtellerie de plein air** ont été décevants (- 0,6 %, soit environ 97,5 millions de nuitées), la hausse de la fréquentation étrangère (+ 3 %) n'ayant pas pu totalement compenser la diminution de l'occupation française (- 2,7 %). Désormais, la part des nuitées étrangères dans le total atteint 36,6 %. Toutefois, après plusieurs années de hausse, la durée moyenne de séjour est en léger recul en raison des séjours plus courts de la clientèle étrangère.

c) La fréquentation des sites touristiques

En ce qui concerne la **fréquentation des sites touristiques** on rappellera que les événements du 11 septembre 2001 ont joué négativement par la **combinaison d'un effet psychologique** au regard des lieux collectifs et d'une baisse sensible du nombre des touristes étrangers. En 2002, ces deux effets semblent s'être nettement estompés, même si les records de

fréquentation de 2000 n'ont pas été partout retrouvés. Si, pour l'appréciation des statistiques de fréquentation des sites, il convient de tenir compte de la dynamique propre à chacun d'entre eux (nouvelles expositions, attractions, diversification de l'offre, etc.), il apparaît que la fréquentation de plusieurs monuments importants de Paris et de sa région progresse en 2002 après des reculs en 2001 : il en est ainsi, par exemple, pour les musées du Louvre et d'Orsay, ainsi que pour la Tour Eiffel (même si le nombre de 6,16 millions de ses visiteurs reste inférieur de 200.000 environ au record établi en 1999).

S'agissant des **parcs à thèmes**, leur fréquentation s'inscrit dans une logique de moyen terme qui a vu la fréquentation passer d'un million de visiteurs en 1987 à **34 millions l'an dernier**. L'activité a ainsi été **multipliée par neuf en dix ans**, et la demande soutenue - essentiellement familiale même si l'engouement commence à toucher le tourisme d'affaires - laisse anticiper une **tendance de croissance annuelle oscillant entre 4 et 8 %**.

En 2002, avec l'ouverture d'un second parc, Eurodisney a nettement augmenté ses résultats et dépasse désormais les 13,1 millions de visiteurs par an. De son côté, le Parc Astérix a subi un nouveau tassement (1,7 million de visiteurs), de même que le Futuroscope (1,5 million), dont l'érosion est encore plus nette en 2002 qu'en 2001 (- 500.000 clients). Mais au-delà de ces trois « locomotives », le nombre des sites aujourd'hui recensés dans le pays (parcs récréatifs, parcs animaliers, parcs à dominante aquatique, espaces d'attraction associés à une base de loisirs ou encore parcs à vocation culturelle ou éducative), qui a plus que doublé en dix ans, s'élève à près de 200 et dépasse largement celui des autres pays européens (89 parcs comptabilisées en Grande-Bretagne, 36 en Allemagne et 27 en Espagne).

d) Une excellente saison hivernale 2002-2003

Un dernier constat doit être fait sur l'**excellent résultat de la saison hivernale 2002-2003**, qui confirme et amplifie celui de la saison précédente. Grâce aux conditions climatiques qu'ont connu tous les massifs durant l'hiver, en particulier de la fin janvier à la mi-mars, le nombre de journées skieurs a progressé de 7,5 %, pour s'établir à environ 53,5 millions. L'augmentation du chiffre d'affaires (+ 14,5 %), qui atteint les 930 millions d'euros, est encore plus forte, en raison d'une **meilleure valorisation des journées skieurs**.

Autre motif de satisfaction : **l'homogénéité des résultats**. Les massifs habituellement pénalisés par un mauvais enneigement, comme l'avaient été le Massif central (- 2,9 %) et surtout les Alpes du Sud (- 27,3 %) en 2001-2002, ont connu cette année des résultats très satisfaisants qui permettent de rétablir les comptes sur moyenne période.

ÉVOLUTION DU CHIFFRE D'AFFAIRES ACTUALISÉ DES REMONTÉES MÉCANIQUES

Massif	1994-1995	2001-2002	2002-2003	Evolution sur un an	Evolution sur la moyenne des quatre saisons précédentes
Alpes du Nord	537,3	662,0	710,5	+ 7,3 %	+ 11,1 %
Alpes du Sud	81,6	74,8	110,1	+ 47,1 %	+ 25,4 %

Pyrénées	64,9	70,7	79,2	+ 12,0 %	+ 26,0 %
Massif central	7,6	6,3	10,7	+ 68,6 %	+ 42,1 %
Jura	9,3	7,0	9,2	+ 32,2 %	+ 20,2 %
Vosges	9,0	8,0	10,6	+ 32,7 %	+ 20,9 %

Source : Direction du tourisme

En millions d'euros constants 2003

Reste que l'activité du tourisme hivernal est étroitement dépendante des caprices du climat, et que seul le Massif des Alpes du Nord, qui concentre les grosses stations capables de générer du chiffre d'affaires, peut toujours tirer son épingle du jeu. En témoignent ainsi les efforts d'investissements que peuvent engager les stations, qui démontrent les différences structurelles entre les massifs.

Les investissements en remontées mécaniques

Les stations françaises ont consacré cette année quelque 139 millions d'euros à la construction de nouvelles remontées mécaniques toujours plus performantes, contre 123 millions d'euros l'an passé, d'après le Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRM-TG). Mais les disparités n'ont jamais été aussi grandes entre la Savoie et la Haute-Savoie, où 98,4 millions d'euros ont été investis, et les Vosges, le Massif central et le Jura, où il n'y a eu aucun nouvel engin, précise la profession.

L'investissement phare cette année est le plus gros téléphérique du monde, avec ses deux cabines à étages à 200 places. Il reliera mi-décembre La Plagne et Les Arcs. Son coût est de 15,5 millions d'euros. Pour le reste des deux Savoie, 66 engins sont en construction (dont 33 seront fournis par le constructeur français Poma), la majorité devant entrer en fonction à Noël : 4 téléphériques, 4 télécabines, 24 télésièges débrayables, 13 télésièges fixes et 21 téléskis. Par ailleurs, les investissements sont également importants dans les Pyrénées (18,6 millions d'euros) et les Hautes-Alpes (11,7 millions), mais restent faibles dans le reste des Alpes du Sud et dans l'Isère (4 millions).

Source : La Gazette Officielle du Tourisme n° 1715 du 15 octobre 2003

2. Des difficultés générales qui demeurent

Si l'année touristique 2002 a donc globalement connu des résultats qui, bien que contrariés par les événements internationaux, peuvent être considérés comme satisfaisants, plusieurs indicateurs soulignent les difficultés structurelles et conjoncturelles que rencontre l'industrie touristique.

a) Des faiblesses aggravées par la conjoncture

Au **plan conjoncturel**, ce sont les agences de voyage et l'activité du transport aérien qui ont le plus souffert de la dégradation de la conjoncture internationale depuis la mi-2001. Les conséquences des catastrophes écologiques de l'année 2003 ont, quant à elles, davantage concerné des ensembles régionaux que des professions : le littoral aquitain en raison de la

pollution du Prestige, la Côte d'Azur et le pourtour méditerranéen compte tenu du traitement médiatique des incendies de forêt, et globalement l'ensemble de la partie du pays située au Sud de la Loire avec la canicule.

Mais le secteur connaît aussi des **difficultés structurelles** persistantes. Certaines sont régulièrement relevées par votre rapporteur pour avis, telles l'**anémie de l'activité touristique estivale en montagne**.

Les excellents résultats de la saison hivernale 2002-2003 ne doivent en effet pas faire oublier la faiblesse **du secteur montagnard en été**, faiblesse d'autant plus surprenante qu'il dispose d'atouts naturels indéniables. Les sites de moyenne montagne, constitués de petites stations, possèdent un fort potentiel de développement de l'activité estivale et constituent un enjeu important en terme d'aménagement du territoire. Votre rapporteur pour avis relève que ces stations, situées dans des zones fragiles connaissant des risques de dépeuplement, où l'agriculture ne peut plus assurer seule la survie économique, ont absolument besoin du développement d'un tourisme sur toute l'année afin de maintenir un minimum d'activités économiques et de services publics indispensables à la survie de l'ensemble du bassin d'emploi. Il note en outre qu'elles présentent également un intérêt social important en accueillant une clientèle familiale aux revenus moyens, ainsi que beaucoup de jeunes dans le cadre d'activités scolaires, la diminution des classes de neige et des classes vertes fragilisant leur équilibre économique à cet égard.

b) Trois défis structurels à relever

Au-delà de ce constat sectoriel, qui pourrait être étendu au thermalisme (au demeurant étroitement lié à la moyenne montagne) ou au tourisme outre-mer, votre rapporteur pour avis estime important de **souligner trois enjeux structurels généraux**, qui nécessitent une réflexion approfondie et des réponses adaptées de la part des professionnels et des pouvoirs publics.

- Le premier a déjà fait l'objet de ses mises en garde : l'**inquiétante faiblesse de notre pays à rentabiliser la présence des touristes sur son sol**. Le contenu en valeur ajoutée de l'activité touristique nationale est ainsi plus faible que celui de nos voisins : l'Espagne, bien entendu, dont les résultats analysés précédemment témoignent du dynamisme, mais également l'Allemagne ou l'Angleterre, qui parviennent proportionnellement à tirer davantage, en termes financiers, de leur accueil de touristes étrangers que nous ne savons le faire. Il convient ainsi de valoriser l'offre touristique à hauteur des potentiels de consommation des clients.

- L'une des pistes serait sans doute de **mieux positionner notre pays sur le tourisme d'affaires**, créneau très porteur et à haute valeur ajoutée. Or, à l'exception de Paris et de l'Île-de-France, ainsi que de la Côte d'Azur, ce marché n'est pas suffisamment « travaillé » par les professionnels et les responsables locaux, qui ne semblent pas encore en avoir saisi tout l'intérêt. S'il s'agit probablement d'un problème d'offre insuffisante, et de réseaux de transports peu adaptés, il est tout autant indéniable que cette atonie résulte d'une méconnaissance du segment, d'un manque de personnels spécialisés et d'une absence de promotion. Derrière Paris, qui demeure la première ville mondiale des congrès, le reste du territoire demeure insuffisamment valorisé et

la France perd globalement des parts de marché face à d'autres pays de l'Union européenne (tel le Portugal) ou plus lointains (le Brésil).

● L'intérêt de développer le tourisme d'affaires serait d'autant plus grand qu'il permet de répondre à un troisième défi : celui de la « **désaisonnalisation** » de l'activité touristique. Si les observateurs constatent le raccourcissement des séjours associé à leur multiplication, il semble que l'adaptation de l'offre globale à ce nouveau type de comportement ne soit pas encore à la hauteur des attentes des consommateurs français. Pour preuve, ils choisissent prioritairement d'effectuer leurs séjours à l'étranger, plutôt que d'irriguer de manière continue le territoire national. En outre, le potentiel de clientèle étrangère qui pourrait être accueillie en dehors des « hautes saisons » hivernale et estivale, est lui-même très important. C'est ce qu'a bien compris le comité régional du tourisme de la riviera Côte d'Azur, qui a récemment décidé d'abandonner cette dichotomie haute saison / basse saison pour inciter les professionnels à valoriser leur offre tout au long de l'année.

B. DES RÉPONSES APPROPRIÉES DE LA PART DU GOUVERNEMENT

Face aux difficultés dont a souffert, de manière certes différenciée, mais toutefois prononcée dans certains domaines et dans quelques régions, le secteur marchand, le Gouvernement a pris des **mesures propres à aider le secteur touristique** à court et moyen termes.

1. Des mesures conjoncturelles

On rappellera tout d'abord que le Gouvernement a rapidement porté son attention aux professionnels du tourisme ayant connu une baisse d'activité à compter du 11 septembre 2001. **Les entreprises de ce secteur ayant justifié de difficultés particulières consécutives aux événements** ont pu, sur leur demande, bénéficier de **mesures fiscales et d'allègement de charges sociales** présentées par votre rapporteur pour avis dans son rapport l'an passé (1). En outre, une campagne exceptionnelle de **promotion de la destination « France »** sur les **marchés fortement émetteurs de touristes** et les **segments les plus touchés par les événements** (le tourisme d'affaires et le tourisme haut de gamme) a été confiée à **Maison de la France** en mars 2002, avec un budget global de plus de 8,3 millions d'euros (2).

Le secrétaire d'Etat au tourisme a par ailleurs installé, le **11 février 2003**, une « **cellule de crise** » **ministérielle** chargée d'accompagner, de gérer et d'anticiper les différentes crises susceptibles de pénaliser le tourisme. Les réunions de cette cellule, auxquelles participent des personnalités représentant

(1) Avis n° 70 (2002-2003), tome XVI, page 17.

(2) *Ibid*, page 18.

les grandes fédérations territoriales, les secteurs majeurs de l'industrie touristique et des transports, les grandes entreprises de l'économie du tourisme et les ministres concernés, constituent ainsi pour les professionnels un cadre d'échanges et d'informations mutuels permanent avec le ministre et l'administration en charge du tourisme, sur l'évolution du contexte politique, économique et social, national et international.

Cette cellule s'est par exemple réunie le **26 mars 2003**, à la suite du **déclenchement de la guerre en Irak**, pour prendre connaissance des observations du Comité technique d'information sur le voyage (CTIV), réuni deux jours auparavant pour examiner les conséquences de la guerre en Irak, conformément à sa mission qui est « d'apporter une réponse rapide lorsque des événements affectent l'industrie touristique ». Elle a de nouveau été convoquée à la **mi-mai 2003** pour étudier les **conséquences de la crise causée par le SRAS** : à cette occasion, il a été demandé aux professionnels de procéder à un premier bilan chiffré des difficultés qu'ils rencontraient, et « *convenu de pouvoir mettre à la disposition du public des éléments d'information concernant diverses situations en matière de voyage qui ont pu naître depuis le début de la crise du SRAS* », selon le communiqué du secrétariat d'Etat au tourisme.

Au-delà de ces réunions d'information, les pouvoirs publics ont cherché à **réagir à certaines conséquences de l'opposition entre la France et les Etats-Unis à propos du conflit en Irak**. Ainsi, pour soutenir et relancer la destination France sur le marché américain, le bureau de *Maison de la France* aux Etats-Unis a mené à partir de juin 2003, en partenariat avec les professionnels, une **vaste campagne de promotion auprès du public américain**, d'un coût global de 960.000 euros.

Par ailleurs, après les graves intempéries et incendies qui ont touché fin juillet 2003 les départements des Landes, des Bouches du Rhône, du Var et du Maine et Loire, a été décidée, à l'initiative du secrétaire d'Etat au tourisme, la mise en place d'un **dispositif exceptionnel de soutien financier** au bénéfice des professionnels du tourisme sinistrés. Ce dispositif, qui s'élève à **un million d'euros** mobilisable sur les **crédits de l'Agence nationale pour le chèque vacances (ANCV)**, devait permettre la remise en état des équipements du tourisme, notamment les hôtels familiaux, les campings et les villages de vacances, et la reprise rapide des activités économiques. L'ANCV est ainsi intervenue pour financer la réhabilitation de ces équipements en complément des remboursements émanant des assurances, selon des règles définies par son conseil d'administration.

2. Le Comité interministériel de septembre 2003

Au-delà de ces mesures conjoncturelles indispensables, le Gouvernement a entrepris un certain nombre d'actions destinées à fortifier structurellement le secteur du tourisme.

Le Premier ministre a ainsi présidé, le 9 septembre 2003, le **premier Comité interministériel du tourisme (CIT) depuis vingt ans**, qui a posé les bases d'une nouvelle politique de la France en matière de développement

touristique pour la décennie à venir. Définissant une **véritable stratégie nationale** se déclinant en une **cinquantaine de mesures**, le Gouvernement a ainsi souhaité permettre à la France de conforter sa place de leader mondial et apporter une réponse aux événements qui ont perturbé l'activité touristique cette année.

Trois types d'actions ont été programmés par ce Comité.

a) Accompagner et démultiplier les initiatives des acteurs

Le CIT a tout d'abord décidé de mettre en place un **plan de relance de la destination France** grâce à un **renforcement très sensible (+ 40 %)** des moyens de *Maison de la France* alloués aux **campagnes de promotion**, ce qui se traduira par une dotation supplémentaire de **4 millions d'euros** inscrits en loi de finances rectificative pour **2003**, et d'une **somme identique** dans le présent projet de budget pour **2004**.

Il a par ailleurs entrepris d'**améliorer la qualité des prestations**, conformément à ce que recommande depuis plusieurs années votre rapporteur pour avis, afin que la France conserve sa place de première destination touristique mondiale tout en progressant en termes de recettes grâce à la valorisation de ses produits, la diversification de son offre et le renforcement de la qualité.

Dans cette optique, quatre axes principaux ont été retenus :

- la **mise place d'un "Plan Qualité France"** visant, par l'institution d'un « Comité national de la qualité » et la création d'un logo, à fédérer et à assurer plus clairement la cohérence de l'ensemble des démarches « qualité » (normalisation, chartes qualité, labels, certifications, etc.) ;

- la promotion de ces démarches pour aboutir à la **création d'une marque "France"** assurant une offre sécurisée et lisible à destination des clientèles nationale et étrangères ;

- la poursuite de l'**adaptation et de la modernisation du cadre juridique actuel**, en particulier par l'adoption de l'ordonnance portant **code du tourisme** et la simplification des procédures de classement des stations (voir *infra*) ;

- l'évolution du **cadre fiscal et financier en faveur de la création ou de la modernisation de l'offre d'hébergement** : incitation fiscale à l'immobilier de tourisme en zone rurale en vue de rééquilibrer les flux touristiques sur le territoire, réforme de la taxe professionnelle pour les entreprises saisonnières, qui se calculera désormais au *pro rata* des jours d'ouverture et non plus mensuellement, obligation faite aux gestionnaires des résidences de tourisme d'affecter, en priorité, 15 % de leur parc construit ou rénové à l'hébergement des travailleurs saisonniers.

b) Réguler l'activité touristique

De nombreuses mesures visent à organiser, en liaison avec les acteurs économiques, une **régulation de l'activité touristique adaptée aux enjeux d'avenir**.

Il s'agit ainsi de **rééquilibrer le tourisme sur le territoire** par la relance du **tourisme outre-mer** (création d'un « Club outre-mer » au sein de *Maison de la France*) et du **tourisme rural**, conformément aux mesures décidées dans le cadre du comité interministériel pour l'aménagement de la région de développement du territoire du 3 septembre 2003.

Il est également prévu, dans la même perspective, de **valoriser les différentes ressources** naturelles, culturelles ou sportives **du territoire** en développant davantage certaines filières à fort potentiel de croissance : patrimoniale, culturelle, d'itinérance, d'aventure ou encore de nature, ou en organisant des actions de promotion ciblées sur des concepts structurants du tourisme français (telle la création d'une *Journée de la Gastronomie* annuelle, après l'institution, à la rentrée 2003, de l'opération de promotion du tourisme rural : « *La campagne vous invite à la campagne* »).

Il est aussi nécessaire de renforcer la **dimension solidaire et éthique du tourisme**, notamment par une meilleure prise en compte de l'accès aux vacances des personnes en situation d'isolement (personnes handicapées, jeunes, familles démunies) et par celle du développement durable. Ces mesures sont illustrées, par exemple, par la normalisation du label « *Tourisme et Handicap* », la modernisation du dispositif des bons-vacances, la création d'un label national de qualité pour l'accueil des familles dans les stations touristiques, ou encore l'amélioration de l'offre pour les seniors.

Par ailleurs, la **lutte contre le tourisme sexuel impliquant des enfants sera renforcée** par une meilleure sensibilisation des touristes, une plus grande prise en compte de ce problème dans la formation des professionnels et un renforcement de la coopération internationale.

Enfin, un **réseau de territoires pilotes** sera mis en place pour prévenir et réduire les impacts négatifs du tourisme et préserver l'environnement et les ressources naturelles, pour encourager un tourisme favorable au développement local et pour promouvoir un tourisme responsable. Dans cette perspective, le secrétariat d'Etat au tourisme participera à l'appel à projets « Agendas 21 locaux », lancé par le ministère de l'écologie et du développement durable, afin de favoriser les initiatives locales à vocation touristique.

c) Adapter le dispositif public relatif au tourisme

Le dernier axe retenu par le CIT consiste en une **adaptation du dispositif public**, dans le double cadre de l'Acte II de la décentralisation et du processus de réforme de l'Etat. Il s'agit tout d'abord de **renforcer le rôle de l'Etat en matière d'observation statistique, d'évaluation et d'impulsion**, afin que la France, dans un contexte international de plus en plus concurrentiel, conserve, grâce à l'adaptation de son offre touristique vers plus de qualité et de professionnalisme, sa place de leader et gagne des parts de marché.

Il a ensuite été décidé de mieux préciser, à l'occasion du projet de loi relatif aux responsabilités locales, la **répartition des compétences en matière de tourisme entre l'Etat et les collectivités territoriales** (*voir infra*). Dans le même temps, **un correspondant** du tourisme au niveau régional sera désigné auprès de chaque préfet de région pour, au sein du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), veiller à l'application de la politique de l'Etat dans le domaine du tourisme. Ce correspondant contribuera ainsi à la mise en œuvre des actions décidées par le secrétariat d'Etat au tourisme, en assurera le suivi et l'évaluation, et rassemblera les informations sur les questions d'intérêt touristique.

Enfin, les **organismes intervenant dans le secteur du tourisme** feront l'objet, après l'achèvement des audits en cours, d'une **revue critique de leurs missions et de leurs statuts** pour les adapter aux évolutions du tourisme français à moyen terme.

d) Les Assises nationales du tourisme

L'ensemble de ces mesures sera à l'ordre du jour des premières **Assises nationales du tourisme**, dont la création a été décidée par le CIT et qui, organisées par la direction du tourisme, l'Agence française pour l'ingénierie touristique (AFIT) et *Maison de la France*, se tiendront les **8 et 9 décembre 2003**. Prévu pour être réuni **chaque année**, ces assises permettront de restituer la **connaissance statistique et économique du tourisme** et d'informer les partenaires européens de la France sur les principales données conjoncturelles ou prospectives du secteur. Par ailleurs, elles seront l'occasion de déterminer la **stratégie nationale du tourisme** en matière d'aménagement du territoire et de promotion du tourisme en France, tout comme elles conduiront l'Etat à mobiliser régulièrement les partenaires de son **action internationale** dans les domaines de la coopération et des transferts de compétences.

3. Les projets législatifs du Gouvernement

Conformément aux lignes directrices de son action législative fixées par M. Léon Bertrand lors de sa prise de fonctions, le secrétariat d'Etat au tourisme a entrepris la modernisation de plusieurs pans du secteur touristique, objectifs qui ont d'ailleurs été confirmés par le CIT du 9 septembre 2003.

a) La loi d'habilitation du 2 juillet 2003

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a autorisé le Gouvernement à engager par ordonnances, dans de nombreux domaines législatifs, un vaste programme de simplifications et de clarifications diverses. Dans ce cadre général, deux dispositions concernaient spécifiquement le secteur du tourisme.

- Ainsi, l'article 33 de la loi a prévu l'adoption, **à droit constant**, de la **partie législative du code du tourisme**. Ce travail de codification, dont la décision de lancement a été prise lors de la réunion interministérielle du 26 septembre 2000, vise à rassembler en un ensemble cohérent et ordonné l'ensemble des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine du tourisme (1). Selon les informations fournies à votre rapporteur pour avis, le projet de code du tourisme devrait être examiné par la Commission supérieure de codification dans sa séance du 11 décembre 2003. Dès lors, **la publication de l'ordonnance portant partie législative du code du tourisme pourrait intervenir avant la fin du premier trimestre 2004.**

- Par ailleurs, l'article 27 de la loi a prévu la **simplification et l'adaptation aux exigences de la profession des conditions d'établissement et d'exercice de la profession d'agent de voyage**. L'ordonnance, elle aussi prévue pour le **printemps 2004**, est en cours de rédaction par le secrétariat d'Etat au tourisme, en liaison avec plus de trente fédérations nationales de professionnels et l'ensemble des administrations concernées.

b) Le projet de loi relatif aux responsabilités locales

Le vaste mouvement de décentralisation engagé par le président de la République et le Premier ministre concerne directement l'organisation du tourisme. Ainsi, deux articles du projet de loi n°4 (2003-2004) relatif aux responsabilités locales, adopté le 15 octobre 2003 par le Sénat en première lecture, procèdent à des ajustements en la matière (2).

(1) Voir, pour de plus amples précisions, le rapport pour avis n° 267 (2002-2003) fait, au nom de la commission des affaires économiques et du plan, par nos collègues **MM. Alain Fouché** et **Gérard César** (commentaire de l'article 26, pages 50 et suivantes).

(2) Voir, pour de plus amples précisions, le rapport pour avis n° 34 (2003-2004) fait, au nom de la commission des affaires économiques et du plan, par notre collègue **M. Georges Gruillot** (commentaires des articles 3 et 4, pages 39 et suivantes).

● L'article 3 du projet de loi, tel qu'amendé par le Sénat sur proposition conjointe de sa commission des lois, saisie au fond, et de sa commission des affaires économiques et du plan, saisie pour avis, procède ainsi à une **redistribution des rôles en matière touristique entre l'Etat et la région**, afin de renforcer les compétences de celle-ci en la matière.

Il lui confie en effet la responsabilité d'**animer et de coordonner les initiatives publiques et privées dans le domaine du tourisme**, étendant de ce fait le champ actuel des compétences du conseil régional, limité à la coordination des initiatives publiques et privées dans les seuls domaines du développement, de la promotion et de l'information touristiques. En outre, il lui attribue la **détermination des règles de procédure** relatives à **l'instruction des demandes d'agrément ou de classement des équipements et organismes de tourisme** (c'est-à-dire des hôtels et résidences de tourisme, des campings, des villages de vacances, des restaurants et des offices de tourisme), ainsi que **la décision de classement ou d'agrément elle-même**, qui sera prise par arrêté du président du conseil régional, après consultation d'une commission comprenant au moins un tiers de membres du conseil régional, un tiers au moins de représentants des professions touristiques, ainsi que des représentants des départements et des communes.

Dès lors, les **compétences de l'Etat** seront limitées à des **fonctions régaliennes ou ayant par essence une vocation nationale** : définition de la politique nationale du tourisme, responsabilité de la coopération internationale dans le domaine du tourisme, élaboration et mise en œuvre de la réglementation des activités touristiques, ainsi que celles relatives à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours, fixation par décret des normes de classement et d'agrément des équipements et des organismes de tourisme, et enfin recueil, analyse et diffusion de données statistiques nationales. Toutefois, compte tenu des compétences essentielles désormais reconnues aux collectivités territoriales dans le domaine du tourisme, l'Etat devra naturellement les associer à la mise en œuvre de la politique nationale du tourisme qu'il aura définie, de même qu'il devra continuer, comme aujourd'hui, à définir et conduire les opérations de promotion touristique nationale en liaison avec elles et avec les professionnels intéressés.

● L'article 4 du projet de loi prévoyait d'autoriser le Gouvernement à modifier, par **ordonnance** de l'article 38 de la Constitution prise dans le délai d'un an suivant la publication de la loi, les dispositions relatives, d'une part, aux conditions dans lesquelles une commune ou un groupement de communes peut instituer, par délibération de son organe délibérant, un **organisme chargé de la promotion du tourisme**, d'autre part, **aux statuts et aux ressources de ces organismes**.

Toutefois, plutôt que de renvoyer une nouvelle fois à une habilitation, le Sénat, sur proposition toujours conjointe de sa commission des lois et de sa commission des affaires économiques et du plan, a décidé de **légiférer directement** pour procéder aux modifications jugées **strictement nécessaires** par l'administration et les acteurs locaux du tourisme. Il a, pour l'essentiel :

- **autorisé les communes autres que les stations classées et les communes littorales, ainsi que leurs groupements, à créer des offices de tourisme sous forme d'établissement public industriel et commercial**

(EPIC), afin d'ouvrir à tous les communes et groupements la gamme des statuts possibles ;

- harmonisé la rédaction des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux **missions des offices de tourisme** avec celle, jugée plus satisfaisante, de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences du tourisme ;

- unifié la désignation de ces organismes en retenant l'appellation d'office **de** tourisme, et tiré les conséquences de la possibilité pour ceux-ci de concerner plusieurs communes ou groupements de collectivités territoriales.

c) Les perspectives

Avec les dispositions mentionnées ci-dessus, le secrétaire d'Etat au tourisme a déjà mis en œuvre une partie importante du programme législatif et réglementaire qu'il s'était fixé il y a un an, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite. Il rappelle, au reste, qu'il avait amplement relayé l'ambition de ce programme dans son avis budgétaire de l'an dernier (*).

Pour achever ce programme, il convient encore de simplifier et d'adapter un certain nombre de textes au nouveau contexte de l'économie touristique et aux conséquences de la décentralisation. Tels sont les objectifs tant de la **réforme** à venir du **régime des stations classées** que de la **refonte** programmée du **dispositif de la taxe de séjour** : ces **deux mesures sont attendues avec beaucoup d'impatience par les professionnels du tourisme et les collectivités territoriales**, notamment les communes, et les **engagements pris par le Gouvernement lors de la réunion du comité interministériel du 9 septembre 2003 sont tout à fait essentiels à cet égard.**

(1) Rendre plus incitatifs certains dispositifs fiscaux

Au-delà de ces deux réformes, dont la nature et le calendrier devraient être précisés avant la fin de l'année 2004, **trois décisions** à caractère **fiscal** ont été également prises par ce **comité interministériel**, notamment pour favoriser la création et la modernisation de l'offre d'hébergement touristique.

Ainsi, la réglementation de la **taxe professionnelle des entreprises saisonnières** sera modifiée pour introduire une règle de décompte de la période d'ouverture par semaine et étendre ce nouveau calcul aux cafés et discothèques.

Le secteur des hôtels, des cafés et des restaurants compte plus de 900.000 actifs et représente un chiffre d'affaires de plus de 42 milliards d'euros. Les entreprises saisonnières de ce secteur emploient environ 240.000 salariés. Un hôtel sur cinq (soit environ 4.000 hôtels) est une entreprise saisonnière, laquelle se caractérise par une période de fermeture annuelle de 3 à 8 mois par an. La saisonnalité n'est pas un choix pour la plupart des entreprises mais une contrainte liée à leur localisation et à la fréquentation touristique. Cette contrainte se traduit :

(*) Avis n° 70 (2002-2003), tome XVI, pages 55 et suivantes.

- par la nécessité d'investissements très lourds par rapport à la durée de l'exploitation ;
- par une activité intensive durant quelques mois, ce qui présente de nombreux inconvénients au regard de la gestion de l'entreprise mais aussi de la vie personnelle et familiale des exploitants et salariés ;
- par une fragilisation de l'équilibre économique de l'entreprise du fait de l'ouverture pendant seulement 4 à 9 mois par an et d'une clientèle essentiellement touristique : forte sensibilité aux aléas climatiques, aux pollutions, au contexte économique général, etc.

La présence des établissements saisonniers en milieu rural, en montagne ou sur le littoral assure pourtant un maillage du territoire et constitue un des principaux atouts du tourisme français. Elle participe très largement à l'animation locale et permet à une part de la population de trouver sur place les emplois indispensables. Or, les particularités liées à la saisonnalité ne sont pas suffisamment prises en considération dans les dispositifs législatifs ou réglementaires mis en place, en raison notamment de l'absence d'identification suffisamment explicite de ces entreprises.

Aujourd'hui les établissements touristiques sont définis par :

- les arrêtés sur le classement touristique des hôtels (arrêté du 14 février 1986) et des restaurants (arrêté du 27 septembre 1999). Selon ces textes l'établissement est dit « saisonnier » lorsque « l'ouverture n'excède pas une durée de neuf mois par an fractionnée en une ou plusieurs périodes » ;
- le code général des impôts, dans son article 1478 V relatif à la taxe professionnelle, qui prévoit une réduction de la base d'imposition en fonction de la période d'activité pour les hôtels de tourisme et restaurants saisonniers.

Par ailleurs, la définition de la période d'ouverture dans les textes actuels se réfère à un nombre de mois civils, ce qui ne paraît pas davantage adapté au mode de fonctionnement des entreprises saisonnières aujourd'hui.

Ainsi, la définition du caractère saisonnier d'un établissement constitue un frein important au développement de l'activité locale et de l'économie touristique.

Une nouvelle définition permettrait aux entreprises de s'adapter plus souplesment aux nouvelles attentes des touristes et à la tendance, de plus en plus marquée, au fractionnement des séjours en courtes périodes, week-ends prolongés, etc. Elle autoriserait le prolongement des périodes d'ouverture des établissements saisonniers et la réouverture sur certaines périodes hors saison.

Cet assouplissement bénéficierait notamment de l'emploi, mais aussi à toute l'activité économique locale, la fréquentation des hôtels ayant des retombées importantes sur les autres commerces et activités de la station, compte tenu de la consommation des touristes hébergés.

La mesure décidée par le CIT consiste à compter la période d'ouverture en semaines et non plus en mois civils : au lieu de compter 9 mois, il s'agirait de compter 41 semaines avec un minimum de 12 semaines afin d'éviter les activités éphémères (commerces qui disparaissent à la fin de la saison et commerces non sédentaires, déjà visés par des dispositions spécifiques). En outre, le décret d'application de l'article 1478 V du CGI serait étendu aux cafés et discothèques.

Cette adaptation de la réduction de taxe professionnelle aux hôtels non classés et aux cafés et discothèques devrait avoir un impact limité pour chaque collectivité compte tenu du nombre réduit d'établissements concernés. Par ailleurs, la modification de la règle de décompte de la période d'ouverture n'entraînera en soi aucune baisse de recettes fiscales (les entreprises n'ayant aucun intérêt à réduire leur période d'ouverture) mais au contraire, un surplus de recettes lié à la réouverture des établissements hors saison.

Source : compte rendu du comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003

Par ailleurs, les **taux et les plafonds des avantages fiscaux** accordés aux **particuliers** qui investissent dans les **résidences de tourisme neuves** seront relevés, dans un zonage élargi, dès lors que **15 % du parc sont proposés en priorité aux travailleurs saisonniers**.

La loi « Urbanisme et habitat » a pour objectif de relancer l'investissement locatif principal. Cependant, les mesures incitatives de ce texte risquent de détourner les investisseurs en résidences de tourisme, qui bénéficient actuellement d'une réduction d'impôt de 15 % de l'investissement plafonnée à 13.728 euros dans des zones géographiquement définies par l'article 199 *decies* E du CGI (zone de revitalisation rurale et objectif 2).

Les prévisions du Syndicat des résidences de tourisme estiment nécessaire, pour répondre à la croissance de la demande touristique nationale et internationale, de mettre en chantier environ 3.000 logements touristiques par an, dont à peu près les deux-tiers hors ZRR. Aussi le renforcement de l'attractivité touristique des territoires passe-t-il par la création d'une offre nouvelle et par le maintien de l'offre ancienne, ainsi que par la mise en valeur et la gestion durable du patrimoine.

Seule une incitation fiscale équivalente à l'avantage fiscal issu des investissements dans les logements locatifs pourra permettre le maintien et le développement des investissements dans les résidences de tourisme. Une réduction d'impôt de 25.000 euros, correspondant à un relèvement de la base de calcul de la réduction d'impôt à 100.000 euros et à un taux de réduction d'impôt de 25 %, permettrait ainsi aux investisseurs d'avoir un choix entre l'investissement locatif et l'investissement touristique.

Cet avantage fiscal sera accordé pour les hébergements réalisés dans toutes les communes situées en ZRR et dans les communes de moins de 5.000 habitants situées en zone objectif 2. Par ailleurs, à titre exceptionnel, cette mesure pourrait concerner des investissements dans des résidences de tourisme neuves réalisées dans le cadre de zones d'aménagement.

En contrepartie de cet avantage fiscal, les investisseurs, les constructeurs ainsi que les gestionnaires des résidences de tourisme devront réserver en priorité à la location, dans leur programme immobilier, un pourcentage d'au moins 15 % de logements pour les saisonniers. Cette obligation permettra de pallier les difficultés de logement des saisonniers et entraînera la mise à disposition des professionnels du tourisme de logements indispensables à un meilleur accueil touristique.

Source : compte rendu du comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003

Enfin, les taux et les plafonds des avantages fiscaux accordés aux particuliers qui investissent dans la rénovation de résidences de tourisme réalisées depuis plus de 15 ans seront également relevés, dans les stations classées et les communes ou groupements de communes touristiques, dès lors que 15 % du parc sont proposés en priorité aux travailleurs saisonniers.

L'hébergement touristique de nombreuses stations, en particulier en montagne et sur le littoral, est marqué par le vieillissement du parc, construit en grande partie dans les années 1970. Cette situation aboutit à une dégradation de l'offre alors que la demande est de plus en plus exigeante, et conduit à l'apparition de véritables friches touristiques menaçant fortement l'activité économique et l'emploi de nombreuses stations. Certes, les difficultés pour trouver des terrains incitent actuellement les constructeurs en résidences de tourisme à effectuer des opérations de réhabilitation lourde pour certains immeubles affectés au tourisme. Mais le coût d'une reconstruction, réhabilitation lourde qui consiste en la destruction de la totalité de l'immeuble en gardant seulement sa structure, est équivalent à un coût de construction neuf.

Par ailleurs, la loi « Urbanisme et habitat » prévoit que les mesures de réhabilitation d'immeubles destinés à l'investissement locatif principal peuvent bénéficier des dispositions fiscales incitatives prévues par ce texte. Celles-ci risquent ainsi de détourner du secteur touristique les investisseurs en résidences de tourisme réhabilitées, qui ne bénéficient actuellement de réductions d'impôt que pour les travaux de reconstruction (qui ne correspond pas tout à fait à la notion de réhabilitation).

Il est donc indispensable de favoriser la réhabilitation de l'hébergement locatif touristique pour redynamiser l'économie des stations littorales et de montagne et des communes touristiques durement frappées ces trois dernières années. Les projets de réhabilitation d'immeubles en résidences de tourisme concernent des zones touristiques importantes qui permettront de compléter une offre touristique de qualité pour des clientèles françaises et étrangères.

Seule une incitation fiscale équivalente à l'avantage fiscal issu des investissements dans les logements locatifs pourra permettre le maintien et le développement des investissements dans les résidences de tourisme. Une réduction d'impôt de 20.000 euros, correspondant à un relèvement de la base de calcul de la réduction d'impôt à 100.000 euros et à un taux de réduction d'impôt de 20 %, permettrait aux investisseurs d'avoir un choix entre l'investissement locatif et l'investissement touristique. En pratique, il s'agirait de modifier l'article 199 *decies* F du CGI pour permettre que la déduction porte également sur le coût d'acquisition, à condition que des travaux de rénovation soient réalisés dans les 24 mois suivant celle-ci. Cette disposition ne concernerait que le parc immobilier de loisir de plus de 15 ans et pourrait permettre la réhabilitation d'environ 1.000 logements touristiques par an.

Cette proposition d'incitation fiscale vise des résidences touristiques collectives anciennes et dégradées. Une liste de communes concernées sur le territoire des stations classées, des communes touristiques et des groupements de communes touristiques sera établie par décret.

Le coût budgétaire total de la mesure, pour un investissement en année N, doit être réparti sur plusieurs années. Le mécanisme initial prévoyait un étalement sur quatre ans. Cet étalement est prolongé de deux années. La mesure est envisagée, dans un premier temps, pour une durée expérimentale de trois années.

En contrepartie de l'avantage fiscal, et tout comme pour la mesure concernant les logements neufs, les investisseurs, les constructeurs ainsi que les gestionnaires des résidences de tourisme devront réserver en priorité à la location, dans leur programme de réhabilitation immobilière, un pourcentage d'au moins 15 % de logements pour les saisonniers.

Source : compte rendu du comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003

Votre rapporteur pour avis ne peut que saluer cet ensemble de dispositions fiscales, propres à **relancer l'activité touristique dans des communes rencontrant des difficultés, notamment en zone rurale et en montagne.**

(2) Obtenir la TVA à 5,5 % dans la restauration traditionnelle

Votre rapporteur pour avis souhaite également féliciter le Gouvernement pour la **ténacité qu'il manifeste à Bruxelles et auprès de nos partenaires européens** dans le but d'obtenir une **décision favorable sur la fixation à 5,5 % du taux de TVA applicable à la restauration (*)**.

Malgré un rapport d'évaluation mettant en doute l'impact positif de la baisse de la TVA dans les secteurs à haute intensité de main d'œuvre, adopté par la Commission en juin 2003, M. Frits Bolkestein, le commissaire européen chargé de la fiscalité, a cependant **proposé le 16 juillet 2003 de pérenniser en l'adaptant le dispositif expérimental de fiscalité dérogatoire pour certaines catégories de biens et services, institué en octobre 1999**. Mais à cette occasion, s'il a inclus la **restauration traditionnelle dans la proposition de directive**, conformément à la demande de la France, **l'harmonisation et la rationalisation des taux de TVA** dans l'Union auxquelles procède par ailleurs ce texte **rencontrent bien des oppositions**.

Ainsi, les ministres des finances, réunis en session informelle à Stresa (Italie) le 13 septembre 2003, ont étalé leurs profondes divergences et les ont confirmées lors du **Conseil « Finances » du 7 octobre**. Si les Pays-Bas, la

(*) Voir l'avis budgétaire n° 70 (2002-2003), tome XVI, pages 49 et 50.

Grèce, l'Espagne et la France appuient le texte adopté par la Commission, le Danemark, la Suède et l'Allemagne rejettent toute extension de la liste des produits susceptibles de bénéficier d'un taux réduit et figurant à l'annexe H de la directive en vigueur (directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977). Les autres pays, quant à eux, souhaitent maintenir les dérogations actuelles en matière de taux zéro, taux super-réduits et taux intermédiaires, dits « *parking* », que le projet de directive entend au contraire supprimer par souci de simplification, d'harmonisation et de respect des règles de la concurrence.

Au-delà de ces **oppositions de principe**, le Conseil se divise également sur la **portée de l'extension de l'annexe H**, les pays n'ayant pas d'opinion commune sur le **détail de la liste à adopter**. On sait ainsi que l'Allemagne serait très opposée à l'extension du taux réduit à la restauration. Or, **les règles communautaires en matière de TVA doivent être adoptées à l'unanimité par les Etats membres**, ce qui ne laisse pas d'inquiéter quant à la suite des discussions, qui s'achèveront en tout état de cause avant le 31 décembre 2003, date butoir d'application de l'actuelle directive.

Pour autant, **votre rapporteur pour avis exprime sa confiance dans la force de conviction du Gouvernement**, et partage avec lui son **optimisme**, dont **témoigne au demeurant l'article 69 du présent projet de loi de finances** prévoyant explicitement que, **conformément aux engagements** pris il y a dix-huit mois, une loi fixera, dans les quatre mois suivant l'entrée en vigueur de la directive incluant les services de restauration dans l'annexe H, les conditions dans lesquelles ces services seront soumis au taux prévu à l'article 279 du CGI.

CHAPITRE II -

LE BUDGET DU TOURISME EN 2004

Dans un contexte général de finances publiques difficile et un environnement économique atone, le **budget du tourisme connaît en 2004 une apparente réduction**, après la consolidation engagée en 2002 (+ 2,8 %) et poursuivie en 2003 (+ 1,4 %). Les moyens de paiements fixés par le projet de loi de finances initiale s'établissent en effet à **70,1 millions d'euros (M€)**, en baisse de 1,8 % par rapport au budget voté pour 2003, compte non tenu de la majoration de 446.400 euros décidée en crédits de paiement pour 2003 au titre de la réserve parlementaire (programme d'aménagement touristique).

Nature des crédits	BV 2002	PLF 2003	BV 2003	PLF 2004	PLF 2004 / BV 2003
Titre III - Moyens des services	22,22	22,46	22,54	21,73	- 3,6 %
Titre IV - Interventions publiques	44,30	41,47	41,27	37,83	- 8,3 %
Total des dépenses ordinaires (DO)	66,52	63,93	63,81	59,56	- 6,7 %
Titre VI - Subv. d'investissements					
– autorisations de programmes (AP)	14,27	14,37	14,41	12,03	- 16,5 %
– crédits de paiements (CP)	7,52	11,11	7,55	10,55	+ 39,7 %
Moyens d'engagement (DO+AP)	80,79	78,30	78,22	71,59	- 8,5 %
Moyens de paiement (DO+CP)	74,04	75,05	71,36	70,11	- 1,8 %

En millions d'euros

Cependant, **une telle présentation ne rend pas compte de modifications du périmètre d'intervention du secrétariat d'Etat au tourisme prévu pour 2004**. En effet, les crédits habituellement inscrits au titre des conventions interrégionales de massifs et du plan *Loire grandeur nature* ont été transférés au budget du ministère de l'aménagement du territoire et du développement durable, pour un montant de 1,1 M€ en moyens de paiement et de 2,4 M€ en autorisations de programme.

Aussi, **à structure constante**, les **moyens de paiement** ne diminuent en réalité que de **1 %** et les **moyens d'engagement** de **5,6 %**.

De plus, conformément aux décisions prises à l'issue du comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003 pour mettre en œuvre le plan de relance de la destination « France », une **dotation de 4 M€** devrait être inscrite en **projet de loi de finances rectificative pour 2003** et une **somme identique** devrait venir abonder, par redéploiements des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, les crédits du **budget du secrétariat d'Etat au tourisme pour 2004**.

Dans ces conditions, les **dépenses ordinaires** pour 2004 s'élèveront à **63,56 M€** (- 6,3 %), les **moyens de paiement** à **74,11 M€** (stables) et les **moyens d'engagement** à **75,59 M€** (- 5,3 %).

LES MOYENS DES SERVICES

Les **dépenses du titre III diminuent légèrement** (- 3,2 %) pour s'établir à **21,73 M€** (environ **30 % du budget** du secrétariat d'Etat), essentiellement en raison des économies réalisées sur :

- les crédits de fonctionnement de l'administration centrale (- 7,5%, à 3,19 M€), relatifs au matériel et aux fournitures, aux déplacements temporaires et aux dépenses d'informatique et de télématique ;

- les crédits du département de la stratégie, de la prospective, de l'évaluation et des statistiques (- 6,2 %, à 2,49 M€) ;

- les crédits du service d'études et d'aménagement touristique de la montagne (- 6,6 %, à 187.000 euros) ;

- et surtout les crédits des délégations régionales au tourisme (- 33 %, à 900.000 euros).

En revanche, entre les mesures acquises et les mesures nouvelles, les **rémunérations des personnels en activité** (les effectifs ayant diminué d'une unité pour s'établir à **320 agents**) sont **presque stables** (+ 0,3 %, à 12,13 M€), tandis que les **charges sociales** dues au titre des personnels en activité et en retraite **n'augmentent que modérément** (+ 1,9 %, à 2,38 M€).

Enfin, on relèvera que les **crédits du service de l'information, de la promotion et de la communication augmentent de 9 %** (à 667.000 euros) afin d'accompagner les actions stratégiques du secrétariat d'Etat au tourisme.

En ce qui concerne les **orientations stratégiques** fixées dans le domaine du tourisme, le secrétaire d'Etat a décidé de porter l'accent en 2004 sur **trois priorités** : renforcer la promotion de la destination « France », mettre en œuvre un plan « Qualité France » pour accompagner le développement des activités touristiques, et garantir l'accès aux vacances pour tous.

I. RENFORCER LA PROMOTION DE LA DESTINATION « FRANCE »

La promotion de la France à l'étranger et le renforcement de l'attractivité du territoire ont pour buts d'**inciter les touristes étrangers à choisir notre pays comme destination et d'y prolonger leur séjour**, afin d'exploiter davantage et mieux le potentiel économique du secteur touristique national. **Votre rapporteur pour avis ne peut que souscrire à ces objectifs**, qui passent par un **accroissement des moyens de promotion touristique** et par l'**approfondissement de la capacité d'expertise publique**, tant il est vrai que le développement du tourisme international doit être précédé d'**études d'impact** indispensables à la **définition des cibles** et au **calibrage des produits** pour permettre à l'offre touristique de s'adapter au mieux à la demande.

A. LE RÔLE PIVOT DE « MAISON DE LA FRANCE »

1. L'activité de « Maison de la France » (MDLF) en 2003

« *Maison de la France* » (MDLF) est un groupement d'intérêt économique (GIE) créé en 1987 et placé sous l'autorité du secrétariat d'Etat, qui a pour missions de **promouvoir la destination France à l'étranger et en France**, de **développer le partenariat** entre l'Etat, les collectivités territoriales, les professionnels du tourisme et les grands secteurs de l'économie, et de participer à la **politique de coopération internationale** des départements ministériels.

Les **adhérents** du GIE (près de 1.200) sont répartis entre **institutionnels** (34 %), **acteurs directs du tourisme** (40 %) et **professionnels contribuant au secteur touristique** (26 %). Le conseil d'administration de 27 membres et l'assemblée générale définissent les orientations stratégiques de MDLF.

Pour les mettre en oeuvre, **33 bureaux** sont implantés dans 26 pays et couvrent un champ d'action de 39 états. Si MDLF dispose de **structures propres** dans les pays les plus importants en termes de potentiel de clientèle (certains Etats membres de l'Union européenne, Etats-Unis, Canada, Japon, Russie, Brésil, Australie), le GIE s'associe également au sein de **bureaux conventionnés** avec Air France ou les chambres de commerce et d'industrie (Hongrie, Afrique du Sud, Mexique, Argentine, Taïwan, Corée, Hong-Kong) ou installe parfois de simples **antennes** (Dehli ou des villes secondaires dans les pays disposant déjà d'un bureau, tel les Etats-Unis). Près de **200 agents** animent ces structures établies **à l'étranger**, tandis que **82** sont localisés **au siège**.

En **2003**, une seule représentation nouvelle a été ouverte à **Berlin**, redevenue la capitale de l'Allemagne et dont le changement de statut a fait un bassin émetteur plus important. Par ailleurs, aucune représentation n'a été fermée.

Les **missions** de MDLF sont **multiplés**. En matière d'**information et de communication**, il s'agit de mieux faire connaître la richesse et la diversité de l'offre touristique française, de fidéliser la clientèle et de conquérir de nouvelles cibles. Les opérations de **promotion commerciale** visent à accroître la programmation de la destination France, à inciter les tour opérateurs à diversifier leur programmation, à former et informer les professionnels pour aider à la vente du produit France, et enfin à aider les adhérents du groupement à trouver des partenaires étrangers. Les **relations presse** contribuent à accroître la présence de la destination France dans les médias internationaux, et à informer la presse professionnelle et les adhérents du GIE sur l'activité de MDLF. Enfin, une activité fondamentale d'**analyse des marchés** étudie continuellement la demande et les attentes des clientèles étrangères pour aider les professionnels à développer des produits adaptés, organise la veille stratégique des marchés et mène des études prospectives.

a) Des interventions conjoncturelles

Face aux événements de l'année 2003, MDLF a différé momentanément certaines actions de promotion prévues au printemps et mis en place des actions de communication particulières permettant de répondre aux spécificités de la situation.

C'est ainsi qu'à la suite du naufrage du *Prestige*, une campagne de **revalorisation du tourisme en Aquitaine** a été mise en place, à l'initiative conjointe de l'Etat, de la région et de l'Europe (par le FEDER), et confiée à MDLF. Ayant pour objectif de rassurer les touristes potentiels du littoral aquitain, la campagne a été déclinée sous forme de spots télévisés (« *L'Aquitaine, retrouvez-la comme vous l'avez toujours aimée* ») en France au cours des mois de mai et de juin (pour un budget de 1,2 M€), d'opérations de communication sur internet sur le marché allemand, et d'actions de communication vers les professionnels et le grand public sur le marché néerlandais, notamment sous la forme d'une campagne radio.

Par ailleurs, quelques temps après le début du conflit irakien, un **plan spécifique de relance de la destination France a été mis en place sur le marché américain** afin de montrer à la clientèle potentielle que la France était tout à fait disposée à accueillir des touristes américains. Une campagne d'image, une campagne dans la presse professionnelle sur la thématique « *Let's fall in love again* », une campagne sur internet ainsi que de nombreuses actions en direction de la presse ont ainsi été engagées.

b) Des politiques traditionnelles

En dehors de ces actions particulières faisant suite à des événements imprévus ayant un fort impact sur l'activité touristique, MDLF a mené au cours du premier semestre 2003 plus d'une **vingtaine de campagnes publicitaires**, organisé ou participé à une **quarantaine de salons**, accueilli près de **150 voyages de presse**, réalisé de **multiples opérations de marketing direct**, publié et diffusé de nombreuses **brochures grand public** et « **newsletters** » destinées à la presse.

L'édition 2003 de la campagne « **bonjour!** », visant à sensibiliser les professionnels et le grand public à l'importance de l'accueil, a notamment conduit à l'installation de 5.454 panneaux d'affichage ciblant le grand public français et étranger dans l'ensemble des régions et départements partenaires. Le budget s'est élevé à 910.000 euros HT, dont 650.000 en fonds propres.

A cette campagne désormais traditionnelle s'est ajoutée une opération sur le thème « La campagne vous invite à la campagne », décidée par le comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire du 13 décembre 2002. D'un montant de 200.000 euros, elle a eu pour objet de

structurer l'offre du tourisme rural, de renforcer l'attractivité de ses produits et de faire découvrir au grand public le patrimoine des campagnes françaises.

c) Un repositionnement stratégique

Par ailleurs, MDLF a souhaité améliorer son **positionnement stratégique sur les marchés étrangers** en vue d'une meilleure adéquation entre l'offre française et la demande de la clientèle étrangère. C'est dans ce but qu'a été créé le **Conseil consultatif international (CCI)** qui regroupe, sur 31 marchés, 271 membres ayant pour mission de contribuer, en tant qu'experts, au suivi de l'image de la France, à la réflexion prospective et à l'élaboration de la stratégie marketing de MDLF.

Plus spécifiquement, dans l'optique de mieux promouvoir l'activité touristique outre-mer et de favoriser la mise en marché des produits proposés par les professionnels, un « Club Outre-mer » a été créé en 2003. En outre, une campagne de promotion sur les marchés métropolitain et européens, initiée par le secrétariat d'Etat au tourisme, confiée à MDLF et mise en œuvre avec le soutien financier de ministère de l'outre-mer (pour 1 M€), a été engagée à la fin du mois de septembre pour se poursuivre jusqu'à la fin du mois de novembre 2003. Il s'agit de toucher le grand public et les professionnels de France (40 % du budget), de Belgique, de Suisse, d'Allemagne et d'Italie, afin de mieux positionner l'outre-mer français par rapport à la concurrence et de renforcer la notoriété de cette destination.

d) Le développement de la promotion électronique

Grâce à la refonte complète de son **site Internet** en 2002, MDLF a pu développer sa stratégie à un rythme plus soutenu.

Ainsi, aux six langues déclinées en 2002 (français, anglais, allemand, espagnol, portugais et italien), deux langues ont été d'ores et déjà ajoutées (le néerlandais et l'hébreu) et, d'ici la fin de l'année 2003, le site www.franceguide.com devrait être enrichi de langues asiatiques (chinois traditionnel, chinois simplifié, coréen et japonais), témoignant de l'importance accordée à ce segment de marché.

La plupart des campagnes de communication sont désormais déclinées sur Internet (telles que « **bonjour!** » ou la promotion du tourisme rural), et le site accueille, outre des espaces dédiés à chaque club de promotion produits (golf, nautisme, patrimoine culturel, littoral, outre-mer, etc.), un espace « Club France », un espace « villages de vacances » et un espace « tourisme et handicap ».

Le développement du site est très satisfaisant : durant les sept premiers mois de l'année, plus de 110 newsletters ont été envoyées vers près de 830.000 adresses électroniques grand public, professionnels et presse du monde entier. Dans un contexte économique et géopolitique difficile, la fréquentation du site est en croissance notable, de plus de 33 %, avec une pointe au moins de juin de près de 50 %. Globalement, MDLF attend pour l'ensemble de l'année entre 8,5 et 10 millions de visites, à comparer au chiffre de 6 millions enregistré en 2002.

LES PERSPECTIVES POUR 2004

Les priorités d'actions porteront sur l'évolution du partenariat, l'amélioration de la mesure des retombées des actions, l'adaptation des missions de MDLF aux évolutions des différents marchés, et le renforcement de la notoriété de MDLF en vue de favoriser l'émergence de nouveaux partenaires.

Il est également prévu de doter les « petits marchés » d'un budget de promotion minimal pérenne afin de leur permettre d'engager un plan d'actions de promotion plus opérationnel.

Globalement, le plan d'actions de promotion (salons, bourses touristiques, séminaires, etc.) élaboré pour 2004 comporte plus de 130 opérations prévues sur une trentaine de marchés. Des opérations nouvelles sont notamment prévues sur des marchés émergents, telle la Lettonie, ou sur des thématiques spécifiques : croisières, séjours linguistiques, golf, tourisme viti-vinicole, tourisme religieux ou tourisme d'affaires.

2. Une augmentation substantielle des crédits de MDLF

Pour permettre à « *Maison de la France* » de développer son projet, **les crédits budgétaires qui lui sont consacrés dans le projet de loi de finances pour 2004 sont portés à 29,3 M€, en progression de 4,27 %**. On ajoutera toutefois les 4 M€ prévus en loi de finances rectificative pour 2003, et les 4 M€ supplémentaires qui devraient venir compléter sa dotation en 2004. Ainsi, ce sont 8 M€ qui seront consacrés aux actions de promotion de la France à l'étranger en supplément des crédits initiaux, ce qui représente sur les deux exercices un **apport supplémentaire de près de 14 %**.

Pour l'année 2004, la dotation de 33,3 M€ constitue près de **80 % des crédits d'interventions publiques** et **45% des moyens de paiement** du secrétariat d'Etat au tourisme. En outre, **la prise en charge budgétaire des personnels d'Etat mis à disposition** (80 agents) représentent environ 5,8 M€ d'apports pour le GIE.

Globalement, les **contributions de l'Etat** ont ainsi constitué en 2002 **47,6 % des ressources** de « *Maison de la France* », le solde étant assuré par les participations des partenaires du GIE.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE EXPERTISE PUBLIQUE DE QUALITÉ

1. L'importance de l'observation économique et des études

Pour développer davantage le tourisme étranger en France, il est au préalable nécessaire d'engager des études d'impact indispensables à la définition des cibles. La France est, à cet égard, l'un des seuls pays à disposer d'études fiables sur les flux touristiques et leurs retombées économiques depuis plusieurs années. Toutefois, l'arrivée de l'Euro fiduciaire au 1^{er} janvier

2002 a rendu caduques les études réalisées par la Banque de France sur le poste voyage de la balance des paiements. Aussi, la direction du tourisme et la Banque de France vont-elles réaliser de concert une étude permettant d'estimer précisément, d'une part les volumes d'arrivées et de nuitées des touristes non résidents, d'autre part le montant de leurs dépenses.

L'ENQUÊTE AUPRÈS DES VISITEURS ÉTRANGERS (EVE)

Cette enquête se déroulera sur plusieurs années et visera à connaître les caractéristiques des non-résidents présents en France métropolitaine et les évolutions annuelles de leurs flux physiques et monétaires. Elle doit fournir en outre une grande part des données transmises à Eurostat dans le cadre de la directive européenne sur les statistiques du tourisme.

Un dispositif permanent d'observation des flux de touristes non-résidents, outil indispensable pour le calcul du poste "voyages" de la balance des paiements et pour la réalisation de travaux statistiques futurs sur le tourisme, sera ainsi mis en place à terme.

De plus, de nouvelles études à but prospectif seront initiées en 2004 pour mieux connaître les besoins et attentes des touristes étrangers.

Après avoir augmenté l'an dernier de **28 %**, **la dotation pour les études est consolidée dans le projet de loi de finances pour 2004 à hauteur de 2,5 M€**. Par ailleurs, le partenariat noué entre la Banque de France et la direction du tourisme se manifestera en 2004 par le rattachement au chapitre 34-98 de crédits de fonds de concours pour un montant prévu de **1,28 M€**. Cette somme, qui représente dans son intégralité les contributions de la Banque de France au financement d'enquêtes menées par la direction du tourisme, permettra ainsi de consacrer globalement à **la connaissance** et à **l'analyse des besoins**, de l'offre et de la demande une **dotation totale de quelque 3,8 M€**, en **progression de plus de 45 % par rapport à 2003**.

Au-delà de ce travail d'analyse, qui conforte et complète celui réalisé par « *Maison de la France* », les pouvoirs publics disposent d'un autre outil essentiel d'expertise : l'**Observatoire national du tourisme**.

2. L'Observatoire national du tourisme (ONT)

Association de la loi de 1901 créée en 1991 et placée sous la tutelle de la direction du tourisme, l'Observatoire national du tourisme (ONT) a pour missions, selon ses statuts, la concertation, l'échange d'informations et la réflexion entre les acteurs publics et privés en matière d'observation socio-économique du tourisme. Recueillant et rassemblant des informations fournies par 2.500 correspondants appartenant à tous les organismes professionnels et institutionnels relevant ou non du secrétariat d'Etat au tourisme afin d'améliorer la connaissance de l'activité touristique sur les plans économique et social, l'ONT assure par tous les moyens (une dizaine de publications annuelles, trois séminaires, un site Internet : « ont-tourisme.com ») la valorisation et la diffusion de ses travaux. Il conduit également des actions en

partenariat avec les organismes institutionnels et professionnels du tourisme pour l'observation et l'analyse de l'activité touristique.

Au cours des trois premiers trimestres **2003**, l'ONT a mené des **observations conjoncturelles traditionnelles** portant sur la **saison d'hiver** (six vagues d'enquêtes entre le 4 décembre 2002 et le 22 avril 2003) ainsi que sur l'**avant-saison et la haute saison** (douze vagues d'interrogations de la mi-avril à la fin septembre 2003). Il a en outre organisé deux enquêtes relatives au **tourisme social** : occupation des villages de vacances et utilisation des chèques vacances, ainsi qu'une **analyse des paiements par carte bancaire aux péages autoroutiers**.

Les nouveaux champs d'investigation des années 2003 et 2004 porteront notamment sur l'utilisation des « accords d'itinérance » entre les opérateurs français et étrangers de téléphonie mobile pour **mesurer les flux de touristes étrangers sur le territoire métropolitain**, et sur l'observation de diverses **activités touristiques de pleine nature**.

L'ONT, qui dispose de 14 agents, dont deux de catégorie A+ et sept de catégorie A, a fait l'objet en 2003 d'une mission d'analyse afin d'améliorer son efficacité. Dans cette perspective, les **crédits qui lui sont affectés pour 2004** (chapitre 44-01 - article 10) s'élèveront à **316.000 euros**, en **diminution de près de 10 %** par rapport au projet de loi de finances initiale, mais sans modification au regard de sa dotation après mesures de régulation.

*

* *

Le deuxième objectif prioritaire du secrétariat d'Etat au tourisme pour 2004 consiste en la **mise en œuvre d'un Plan Qualité France**, qui sera naturellement associé à la **politique déjà engagée de structuration de l'offre** effectuée, en partenariat avec les collectivités territoriales, dans le cadre des contrats de plan Etat-région (CPER), et par l'intermédiaire de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT).

II. METTRE EN ŒUVRE UN « PLAN QUALITÉ FRANCE » POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE DURABLE

En France, le tourisme représente **200.000 entreprises, 2 millions d'emplois directs** et **128,3 milliards d'euros de recettes** en terme de consommation touristique et para-touristique intérieure (+ 4,3 % par rapport à 2002). Mais pour mieux exploiter le potentiel de développement économique que représente ce secteur, **la France doit se différencier des autres destinations, aux yeux des touristes français aussi bien qu'étrangers**.

En effet, dans le contexte actuel de **globalisation**, plusieurs phénomènes entraînent une **redéfinition du paysage touristique mondial** et un **accroissement de la concurrence** : les concurrents directs de la France

produisent des efforts soutenus en matière de qualité et de promotion (*), et l'on assiste parallèlement à l'émergence de nouvelles destinations sur le marché international, comme la Chine ou l'Amérique du Sud. Par ailleurs, les attentes des consommateurs évoluent rapidement et sont toujours plus complexes et imprévisibles ; ceci est accentué par la montée d'Internet qui, en rapprochant le consommateur de la destination, bouleverse les modes d'organisation des séjours et accroît la concurrence. Enfin, la distribution prend elle aussi un nouveau visage : les dernières années ont été caractérisées par l'émergence de grands groupes menant des stratégies de concentration européenne et mettant en marché des offres standardisées et bon marché qui existent peu en France.

La position de leader de la France en matière de flux internationaux ne peut donc être considérée comme définitivement acquise. Afin de conserver et de développer ses parts de marché au sein de cet univers concurrentiel renforcé, il est capital de pouvoir **positionner cette destination de manière forte.**

Or, comme le souligne l'étude sur l'image de la France réalisée en 2000 pour « *Maison de la France* » et le Service d'information du Gouvernement (SIG), la France dispose d'un **capital image très fort avec un bon potentiel** mais elle est quelque peu enfermée dans une **logique d'image réductrice et décalée par rapport à la réalité.** Il convient donc d'impulser une nouvelle dynamique de développement de cette image afin qu'elle puisse **capitaliser sur sa richesse et ses valeurs ajoutées tout en compensant ses handicaps** : savoir rebondir sur les clichés et créer une image forte et innovante pour exister au sein de la nouvelle donne du tourisme international, tel est l'enjeu d'une **politique de marque pour structurer les acteurs de l'image « France ».**

A. PLAN QUALITÉ ET MARQUE « FRANCE »

L'amélioration de la qualité des prestations offertes sur l'ensemble du territoire français constitue donc un élément touristique essentiel, susceptible en outre de favoriser un **tourisme durable et diversifié.** C'est dans ce contexte que s'inscrit la **mise en œuvre d'un « Plan Qualité France »** décidée par le secrétaire d'Etat, pour moderniser les activités touristiques, favoriser la création d'emplois et développer l'ingénierie touristique afin de permettre à l'industrie touristique de s'adapter aux attentes et aux pratiques touristiques nouvelles des usagers.

(*) L'Espagne a ainsi récemment lancé une campagne de renforcement de son image de marque "España Marca", disposant d'un budget de 40 M€ et basant la promotion de ses différents produits touristiques sur des concepts de qualité et d'innovation.

En 2004, **448.000 €** seront ainsi consacrés à la **mise en œuvre directe de cet objectif** dans le cadre plus large du soutien aux industries touristiques et de la valorisation du produit touristique effectuée par l'AFIT. Ils permettront de créer un « **Comité national de la qualité de l'offre touristique** » chargé notamment de définir les **orientations stratégiques du « Plan Qualité France »**, d'évaluer les démarches qualité menées aux niveaux national et local, de **valoriser les bonnes pratiques** et de créer un **label national de qualité**. Cette **marque constituera un référentiel de qualité** afin que les usagers puissent facilement repérer les produits touristiques labellisés ; elle sera en outre un **instrument de promotion de la destination France pour la clientèle étrangère** et un outil fédérateur pour les politiques d'intervention en termes de projets comme de financement.

LA MARQUE « FRANCE »

L'image de la France n'est pas statique et tous les responsables institutionnels, élus locaux et professionnels en sont les acteurs. En l'absence toutefois d'une stratégie coordonnée, l'image de notre pays risque de rester tributaire de stéréotypes et il sera plus difficile d'œuvrer à son renouvellement.

Dans ce contexte, le développement d'une politique de marque forte est un rouage essentiel pour donner une visibilité à la destination France et la positionner dans l'univers concurrentiel accru du tourisme, afin de mieux pénétrer les marchés et les cibles. Mais cette démarche dépasse le cadre du seul secteur du tourisme et a pour objectif de promouvoir le pays au niveau tant économique et politique que touristique au sein d'une même marque, en maintenant un fond d'image constant à l'esprit des consommateurs potentiels.

Une telle politique permettra ainsi de structurer l'image France en donnant un fil conducteur à ses composantes, de fédérer les professionnels, acteurs de l'image France, de générer des synergies entre les marques renommées des entreprises françaises et la marque France, de renforcer l'impact et la visibilité des opérations marketing et de valoriser l'image de qualité de l'offre nationale.

Si l'essence de la marque France existe depuis 1984, traduite visuellement par le logotype France apposé sur toute la communication touristique, il s'agit à présent de capitaliser sur cette marque et d'accompagner son développement au-delà la sphère du tourisme. Une action efficace passe ainsi par une politique de mise en réseau des acteurs de la marque France sous l'impulsion de l'Etat, dont le rôle est de promouvoir un environnement propice au développement de ces acteurs.

Les composantes de l'image de la France à l'étranger ainsi que ses enjeux ayant été analysés en profondeur dans l'étude MDLF/SIG de 2000, le lancement d'un projet de développement de la marque France implique à présent une exploitation de ces données et la mise en place d'une démarche collective. Une plate-forme de marque, sorte de mode d'emploi intitulé "*Encore un petit effort les Français*" a été réalisée et pourrait servir de base à la mise en place d'une politique d'implication plus forte des professionnels. Cette brochure diagnostique les handicaps de l'image France à compenser et propose plusieurs pistes d'action pour capitaliser sur les valeurs ajoutées du label France.

Il paraîtrait dès lors opportun, en 2004, d'esquisser un principe d'organisation en réseau des structures principales concourant à l'image de la France, d'identifier les priorités de cibles où faire porter les efforts pour gagner en efficacité, de définir une politique de communication efficace, de se donner les moyens de mettre en place un dispositif de suivi de l'image afin de mesurer de manière continue l'évolution de la marque France (notoriété, niveau de qualité, attractivité, etc.).

Au-delà, à moyen terme, il s'agirait de déployer une véritable campagne d'image de marque France, allant au-delà du secteur du tourisme et projetant une image positive du pays, s'appuyant sur sa place leader de première destination mondiale dans ce domaine, pour promouvoir l'ensemble des produits de grande consommation français.

A cet égard, la communication est un enjeu fondamental dans le processus de positionnement et l'image est la matière première de la stratégie de communication dans le tourisme. La mise en place d'une communication de marque venant appuyer une communication produit permettra de dynamiser l'image France. Ces dernières années, les campagnes majeures de promotion de la destination France

ont été menées jusqu'à présent soit dans le cadre d'une démarche de relance en réaction à une crise (tempêtes de 1999, naufrage de l'*Erika*, répercussions du 11 septembre 2001, naufrage du *Prestige*, conséquences diplomatiques de la guerre en Irak), soit dans l'optique de promotion d'une filière produit ou d'une thématique. Or, l'évolution du contexte concurrentiel international dans le secteur du tourisme indique clairement la nécessité de conduire régulièrement, outre ces campagnes spécifiques, une démarche de communication d'image de marque globale de la destination.

Bien des pays concurrents de la France, ayant pris conscience de la fonction stratégique de la communication, la maîtrisent en canalisant leurs investissements. Comme l'exprime la corrélation entre les investissements des Offices nationaux du tourisme et les recettes touristiques, les pays qui investissent le plus par séjour dans la promotion sont justement ceux dont la recette par touriste et par jour est la plus élevée. Dans ce domaine, la France est encore mal placée par rapport à ses concurrents, le manque à gagner pouvant être estimé à 20 % des recettes, soit près de 10 milliards d'euros.

Source : Maison de la France

B. LA CONTRACTUALISATION ÉTAT-RÉGIONS

S'agissant de la **structuration de l'offre**, les contrats de plan État-région 2000-2006 (CPER) jouent un rôle essentiel dans la diversification et l'adaptation de l'offre touristique par l'ensemble des moyens dont ils permettent la mobilisation à travers les partenariats traditionnels. L'**enveloppe globale** consacrée par le secrétariat d'Etat au tourisme pour les CPER a été **fixée à 123 M€**, auxquels s'ajoutent 67 M€ au titre des avenants « intempéries » et « marée noire » (*), soit un **montant total de 190 M€ pour la période 2000-2006**.

Votre rapporteur pour avis rappelle toutefois que le financement, à hauteur de **16 M€**, du volet tourisme des conventions interrégionales de massif (Alpes, Massif central, Pyrénées, Jura et Vosges), ainsi que du Plan « Loire grandeur nature », qui était jusqu'à présent inscrit au budget du secrétariat d'Etat au tourisme, a été transféré au Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT), dans le but de simplifier le cadre budgétaire des CPER pour conforter leur efficacité et engager sans retard les opérations prêtes à démarrer.

Dans ces conditions, le montant des **moyens d'engagement** des CPER en 2004 est de **11,82 M€**, mais il aurait été, à **périmètre constant**, c'est-à-dire avant le transfert des crédits au FNADT, de **14,69 M€**. Aussi la baisse mathématique des dotations, de l'ordre de - 34 %, doit-elle être corrigée pour s'établir en réalité à - **18 %**.

Cette **diminution** résulte de ce que les CPER entrent dorénavant dans une **phase de réalisation active des projets**, après leur montée en puissance progressive liée d'une part à la nature contractuelle de ces plans et d'autre part à la multitude de projets. Ainsi, **2004 constituera une année importante pour la mise en œuvre des opérations dans le cadre des CPER** : seront financés des programmes destinés à améliorer la qualité et à faciliter la

(*) Le comité interministériel à l'aménagement et au développement du territoire du 13 décembre 2002 a décidé que ces avenants, qui portaient initialement sur la période 2000-2003, seront désormais intégrés au cadre général des CPER 2000-2006.

commercialisation de l'offre touristique, à soutenir les actions de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel et à développer les filières de produits touristiques tels que le tourisme fluvial, la randonnée ou le nautisme.

C'est pourquoi le projet de budget pour 2004 **maintient l'effort d'ouverture de moyens de paiement pour ces programmes** : les dotations inscrites en crédits de paiement du titre VI (subventions d'investissements accordées par l'Etat) sont **supérieures de 7,9 %** à celles ouvertes en 2003, et s'élèvent à **près de 8 M€**.

En revanche, les crédits demandés pour le développement territorial du tourisme assuré dans le cadre des CPER sont en **diminution sur le titre IV** (interventions publiques). S'élevant à **3,21 M€**, ils subissent en effet une **réduction de 55,7 %** par rapport à 2003. Cette décision a été prise eu égard d'une part au montant des crédits non consommés fin 2002, et d'autre part aux **importants besoins de crédits de paiement du titre VI**. Dans le **contexte actuel de nécessaire maîtrise des dépenses publiques**, votre rapporteur pour avis comprend et approuve cette **hiérarchisation des priorités en faveur des crédits d'investissement**.

Il souligne par ailleurs que la dotation de l'article 34 du chapitre 44-01 est, cette année, réduite à zéro (contre une inscription de 150.000 euros dans le projet de loi de finances pour 2003, augmentée par la réserve parlementaire de 101.400 euros en loi de finances initiale). Il apparaît en effet que les opérations financées directement par le secrétariat d'Etat au tourisme sont en baisse constante depuis plusieurs années, grâce à l'implication toujours plus grande des collectivités territoriales. Toutefois, l'imputation budgétaire est maintenue pour des opérations ponctuelles financées au titre de la réserve parlementaire, ou éventuellement pour des mouvements de crédits réalisés en gestion.

C. L'AGENCE FRANÇAISE DE L'INGÉNIERIE TOURISTIQUE

L'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) est un groupement d'intérêt public (GIP) créé en 1993, associant une **soixantaine de membres** : neuf ministères, des établissements publics de l'Etat, des représentants des collectivités territoriales et de différentes structures publiques et privées concernées par le tourisme, ainsi que des entreprises.

LE RÔLE DE L'AFIT

Exerçant leur mission d'ingénierie en amont des opérateurs comme assistant ou commanditaire, la quarantaine d'agents du GIP sous-traite la réalisation de ses études à des experts et bureaux privés et s'appuie sur un **réseau de 250 correspondants** pour assurer les missions suivantes :

– établir et tenir à jour un **panorama de l'offre touristique française** pour éclairer les opérateurs publics et privés sur les différents segments qui composent l'offre française (en 2003,

ses études portent sur « *le tourisme des jeunes* », « *les activités sportives de pleine nature* » ou encore « *l'analyse stratégique des équipements thématiques de loisirs* » ;

– identifier, stabiliser, améliorer et diffuser les **savoir-faire dans les domaines touristiques** : politiques de filières, démarches qualité, commercialisation, politiques territoriales, etc. (figurent au programme 2002 « *l'agritourisme* », « *la perception de l'espace rural par les clientèles française et européennes* » et « *le positionnement économique et culturel de divers monuments historiques* ») ;

– participer de manière opérationnelle à des **opérations précises**, en jouant dans la phase amont des projets le rôle d'assistant à commanditaire qui peut, dans certains cas, se traduire par une **délégation pour la conduite de certaines études ou expertises**. C'est ainsi qu'en 2003, l'AFIT a été chargée, dans le cadre du plan de relance du tourisme outre-mer, de diverses études concernant l'offre touristique dans les départements concernés.

En outre, l'AFIT participe à la politique internationale du ministère en contribuant à l'**export d'ingénierie et de savoir-faire français à l'étranger**.

L'an prochain, le GIP sera doté de **moyens en légère baisse** (- 3 %), qui atteindront **1,67 M€**. Votre rapporteur pour avis, qui rappelle que la dotation demandée dans le projet de loi de finances pour 2003 avait été réduite de 200.000 euros après l'adoption par le Sénat d'un amendement de sa commission des finances, ne doute pas que cette participation de l'Etat au financement de l'AFIT permettra au GIP de poursuivre son **importante mission d'adaptation de l'offre touristique française aux évolutions de la demande**.

En effet, cette **subvention ne représente qu'environ le tiers du budget de l'AFIT**, le solde étant constitué par des apports en nature (pour près de 40 %), les contributions des partenaires aux études, rencontres et journées techniques (20 %), ainsi que les cotisations des membres et le produit des ventes de publications (8 %).

Cependant, si **tous ces postes budgétaires peuvent encore faire l'objet de valorisations**, il conviendrait que la participation de l'Etat au fonctionnement du GIE ne diminue pas davantage dans les années à venir.

III. CONTRIBUER À UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ACCÈS AUX VACANCES POUR TOUS

Le dernier axe majeur de la politique du secrétariat d'Etat pour 2004, qui vise à **contribuer à une meilleure prise en compte de l'accès aux vacances pour tous**, s'inscrit dans le droit fil des priorités retenues par le département ministériel depuis plusieurs années, pour en **consolider les effets**.

L'accès de tous au tourisme signifie de rendre effectif le **droit aux loisirs et aux vacances dû à tous les citoyens** conformément au paragraphe 11 du préambule de la Constitution de 1946 et à l'article 140 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il s'agit également de faire des vacances, **moment privilégié de détente et de brassage social**, une phase de **reconstitution personnelle et**

d'intégration sociale. L'Etat élabore ainsi les dispositifs réglementaires et financiers afin que le droit aux vacances puisse s'exercer quels que soient les lieux d'origine et de séjour des vacanciers, au-delà des zones d'intervention administrative des collectivités locales. Il met en œuvre des mesures de soutien à l'action des collectivités territoriales, des professionnels ou des organismes caritatifs. Enfin, il assure l'évaluation des politiques menées pour concrétiser le droit aux vacances.

Au-delà du « *Programme de consolidation des hébergements de tourisme social* », qui relève tout autant de ce type d'action sociale que d'une problématique d'aménagement du territoire, cette orientation s'exprime par l'activation de **deux organismes qui confortent le tourisme social** et par une attention plus particulièrement soutenue accordée aux **personnes handicapées, aux jeunes et aux personnes en difficulté sociale.**

A. LE PROGRAMME DE CONSOLIDATION DES HÉBERGEMENTS DE TOURISME SOCIAL

Le programme de consolidation de l'équipement du tourisme social, approuvé par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, a été lancé par la circulaire n° 75 du 10 avril 2002. S'inscrivant dans la continuité du « Plan patrimoine » achevé en 2002, il a pour objectif **l'adaptation des produits touristiques par la rénovation et la réhabilitation des équipements de tourisme social**, afin de rendre les vacances plus accessibles pour tous. En effet, une partie importante du parc actuel est de conception ancienne et ne correspond plus aux attentes des bénéficiaires, qui ont beaucoup évolué, ni à certaines spécificités comme l'accueil des personnes handicapées.

Ce programme d'aide à la pierre permet le maintien et la consolidation des emplois existants, voire la création d'activités nouvelles, et le soutien du développement local, en particulier dans les régions rurales et de moyenne montagne, ce qui justifie l'intervention du FNADT. Il participe en effet directement aux **politiques nationales d'aménagement du territoire et de développement durable**, mais aussi à celles **d'insertion sociale, de développement et de consolidation de l'emploi.**

Tenant compte des exigences des clientèles de plus en plus soucieuses de confort, de qualité et d'équipements de loisirs, il **améliore et adapte les hébergements touristiques offerts**, leur permettant ainsi de pleinement jouer leur rôle par un accueil et des activités susceptibles de renforcer la **cohésion familiale**. En outre, les **tarifications** pratiquées s'intègrent dans la **lutte contre les exclusions et facilitent l'accès aux vacances pour tous.**

Ce programme est doté, jusqu'en 2006, année de son terme, de **27,44 M€** de crédits venant du secrétariat d'Etat au tourisme, et de **9,15 M€** du FNADT. Dès sa mise en œuvre, les **gestionnaires d'équipements touristiques ont été nombreux à solliciter l'aide de l'Etat**, et le bilan s'avère déjà satisfaisant en ce qui concerne les **programmations engagées en 2002** (qui ont permis la réhabilitation de 5.233 lits) et au **premier semestre 2003** (en année pleine, 6.000 lits devraient être réhabilités).

Programme CHTS	2002	2003
Nombre de projets proposés	68	97
Subventions sollicitées	8,07 M€	12,31 M€
Nombre de dossiers financés	40	45
Montant total	4,55 M€	6,10 M€
- dont secrétariat d'Etat au tourisme	2,89 M€	4,38 M€
- dont FNADT	1,66 M€	1,72 M€

Source : Secrétariat d'Etat au tourisme

Le projet de loi de finances pour 2004 prend acte du bon engagement de la **phase de démarrage du programme** : au regard des disponibilités qui subsistent compte tenu des importantes dotations en 2002 et 2003, il ouvre **3,4 M€ en autorisations de programme** inscrites au titre VI (- 7,7 % par rapport à 2003), portant le montant cumulé des AP demandées depuis 2002 à **11,3 M€** (soit 41 % du total prévisionnel), et **2,6 M€ en crédits de paiement** (- 31 %). Ces sommes devraient ainsi permettre **l'approfondissement et le développement du programme**, l'objectif pour **2004** étant la **réhabilitation de 8.000 lits**.

B. LES DISPOSITIFS TRADITIONNELS D'AIDE AU TOURISME SOCIAL

1. La Bourse Solidarité Vacances (BSV)

Constituée sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), la Bourse Solidarité Vacances (BSV) a été créée le 15 novembre 1999 en application de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. La BSV a pour mission de mobiliser, dans le cadre de la lutte contre l'exclusion, les **moyens d'accueil et de transport à destination des populations défavorisées**. Elle sollicite ainsi les acteurs de l'industrie touristique pour qu'ils proposent à **prix marginal** des séjours et/ou des voyages à des familles et des personnes en difficulté sociale.

La BSV constitue ainsi une innovation majeure dans la conception du tourisme social en se **positionnant par rapport au marché du tourisme et**

des loisirs dans son ensemble, et non plus seulement par rapport à l'offre associative traditionnelle. Le dispositif repose en effet sur l'idée que les invendus prévisibles, déjà inclus dans les bilans d'exploitation, sont susceptibles d'être transformés en **offre sociale**. Des **associations relais** garantissent l'accompagnement des bénéficiaires, qui paient toujours, mais un prix réduit, pour ces séjours de vacances. Ainsi, la BSV joue un rôle important dans la **prise en compte du désir de « normalité »** (partir « *comme les autres* », dans les mêmes lieux, aux mêmes périodes, avec les mêmes services et le même confort) **des personnes en situation sociale difficile**, et va dans le sens des **politiques de réinsertion sociale et de réduction des inégalités**.

Au 31 décembre 2002, la BSV regroupait **507 membres** (+ **87 %** par rapport à 2001), : entreprises privées du tourisme, associations de tourisme social et comités d'entreprise, entreprises de transport (SNCF, RATP, Air France), qui mettent à disposition du groupement des trajets aller-retour à des prix forfaitaires, les ministères chargés du tourisme, de la jeunesse et des affaires sociales, 52 collectivités locales, l'Agence nationale pour les chèques-vacances et 387 associations humanitaires et sociales (dont 101 ont rejoint la BSV en 2002). Le GIP a prévu de compter **600 membres à la fin 2003**.

Comme les années précédentes, les **objectifs de la BSV ont été très largement dépassés en 2002** : alors qu'ils étaient de 30 000 départs en vacances, ce sont finalement **36.097 adultes et enfants** qui sont partis cette année là grâce à la BSV. Pour l'exercice **2004**, le GIE, qui devrait bénéficier d'une **subvention d'environ 830.000 euros** (- 7,7 %) attribuée par le secrétariat d'Etat au tourisme, a prévu d'organiser le **départ de 40.000 personnes**. Il sera à cet égard nécessaire que le GIP accroisse et diversifie le nombre de ses partenaires.

2. L'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV)

Fin 2002, vingt ans après sa création par l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982, le dispositif d'**aide à la personne** proposé par l'**Agence nationale pour les chèques-vacances** (ANCV), établissement public industriel et commercial, représente :

- un **volume annuel d'émission** de chèque-vacances de **740 M€** (+ **8,4 %** par rapport à 2001) ;

- un **résultat net après impôt de 9,6 M€**, dont **80 %** seront reversés sous forme de **subventions pour la rénovation d'équipements touristiques à vocation sociale**, ainsi que d'**aides à des actions** contribuant à l'application des politiques sociales du tourisme ;

- un nombre de bénéficiaires (directs et ayants-droit, tels que conjoints, enfants à charge et descendants) évalué à plus de **6,3 millions de personnes**, dont on estime que **35 % ne partiraient pas sans cette aide**.

Le chèque-vacances joue ainsi un rôle primordial d'aide au départ en vacances pour les familles modestes, mais aussi pour les familles à revenus moyens. Le **relèvement du revenu fiscal de référence**, de 12 % en 2002 puis de 7 % en 2003 (*), avait pour objectif d'en **accroître la diffusion**, en conservant des plafonds de revenu raisonnables tout en luttant contre les effets de seuil et l'éviction, à revenu égal, d'entre 20 % et 30 % des anciens bénéficiaires, dus aux modifications d'attribution intervenues en 1999. Les effets de cette réévaluation ont commencé à se faire sentir à la fin 2002.

La loi n° 99-584 du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance du 26 mars 1986 portant création du chèque-vacances a par ailleurs introduit des **mesures incitatives à destination des PME/PMI de moins de 50 salariés n'ayant pas de comité d'entreprise**, dans le but de favoriser l'accès de leurs salariés aux chèques-vacances. Dans ces petites et moyennes entreprises, la contribution de l'employeur est exonérée des cotisations et contributions prévues par la législation du travail et de la sécurité sociale. Ces dispositions ont été **complétées en 2003 par une mesure de simplification** : l'article 77 de la loi de finances rectificative pour 2002 a prévu que les modalités de mise en place du chèque-vacances dans les entreprises de moins de 50 salariés puissent, en cas d'absence de représentation syndicale ou d'accord collectif de branche, résulter d'une proposition du chef d'entreprise soumise à l'ensemble des salariés.

Votre rapporteur pour avis se félicite vivement de cette disposition, qu'il avait appelée de ses vœux lors de la présentation de son avis budgétaire l'an dernier, car la diffusion des chèques-vacances dans les PME/PMI lui semblait devoir constituer une priorité pour l'ANCV. Outre l'objectif d'**égalité d'accès aux vacances** ainsi poursuivi, le développement des avantages sociaux dans les PME ne peut que contribuer à renforcer l'attractivité de ce secteur auprès des salariés. Enfin, **l'impact du chèque-vacances sur l'économie française n'est pas à négliger**, puisqu'il est évalué à **quatre fois son volume d'émission**, soit près de **3 milliards d'euros** en 2002.

Par ailleurs, la réorganisation de l'ANCV a permis la mise en place de ressources dans chaque région pour piloter l'action au plus près des acteurs régionaux. Outre que les **encaissements dans les PME/PMI ont présenté dès 2002 une forte progression** (1,9 M€ contre 1,1 en 2001, soit + 74 %), plusieurs accords ont été signés en 2002 (*), qui doivent avoir porté leur plein effet dès cette année 2003. C'est pourquoi **l'émission de chèques-vacances en 2003 est estimée à hauteur de 840 M€** (+ 13,5 %) alors qu'une émission de **900 M€ est envisagée pour 2004** (+ 7 %).

(*) En application de l'article 106 de la loi de finances pour 2003, le revenu fiscal de référence pour pouvoir bénéficier de chèques-vacances est actuellement de 16.320 € pour la première part du quotient familial, majoré de 3.785 € par demi-part supplémentaire.

(*) Un accord relatif à l'organisation du chèque-vacances dans les entreprises du BTP a été signé le 27 mars 2002 par la CAPEB, la FFB, la FNTP, la FFIE, la FNSCOP, d'une part, et la CFDT, la CFTC, le SNCT-BTP-CFECGC, la CGT et la CGT-FO, d'autre part, ; des accords régionaux et/ou départementaux (Vendée, Loire-Atlantique, Sarthe, Mayenne, Nord-Pas-de-Calais) ont été signés avec la CGPME ; un accord national a été signé dans le secteur de la pharmacie, qui compte 30.000 salariés.

C. LES PUBLICS PRIORITAIRES

Comme l'an passé, malgré la **réduction globale de 12,7 %** des crédits inscrits à l'article 21 du chapitre 44-01 (interventions stratégiques), **les subventions accordées aux associations tournées vers les publics prioritaires devraient être consolidées en 2004**. En 2003, il était prévu d'attribuer plus de **587.000 euros** à une vingtaine d'associations entreprenant des actions transversales (2 associations) ou étant principalement tournées vers les personnes handicapées (5), les jeunes (8), les publics en difficultés (3) et le tourisme familial (1). Par ailleurs, près de **40.000 euros** étaient destinés à soutenir d'autres projets. Pour 2004, le secrétaire d'Etat au tourisme envisage d'affecter **une somme de 630.000 euros à l'ensemble de ces actions**.

1. Les personnes handicapées

Une seule association se voit attribuer une subvention supérieure à 100.000 euros : l'association « *Tourisme et Handicap* », en bénéficiant d'une dotation de 120.000 euros, reflète le **caractère prioritaire de la politique engagée par le secrétariat d'Etat depuis 1998 en faveur de l'accès aux vacances des personnes handicapées**, dont l'intégration dans les clientèles traditionnelles représente un enjeu à la fois social et économique.

Dans cette perspective a été créé en 2001 le label national « *Tourisme et handicap* », qui a pour objectifs d'apporter à la clientèle handicapée une **information fiable sur l'accessibilité des sites et des équipements touristiques, culturels et de loisirs**, et de **développer une offre touristique adaptée**, tout en garantissant à chacun un maximum d'autonomie (près de 400 sites étaient labellisés en juin 2003, dans plus de 70 % des régions françaises).

Mais pour relayer la **volonté exprimée par le président de la République de lutter contre les discriminations liées au handicap** et de favoriser l'insertion des personnes handicapées, il est apparu nécessaire, en particulier au plan régional, de **conforter le dispositif**, en matière tant de procédure que de critères, par un **encadrement réglementaire national**. C'est pourquoi le comité interministériel du 9 septembre 2003 a décidé la transposition des critères d'attribution du label « *Tourisme et handicap* » en **norme à valeur réglementaire**.

Un groupe de travail réunissant, autour des administrations, les différents partenaires représentant les personnes handicapées et les professionnels du tourisme, définira les normes et procédures nécessaires pour développer le label, ainsi que les indispensables mesures d'accompagnement en termes d'information et de diffusion, et ce, pour une mise en œuvre des nouvelles dispositions au début de l'année 2005.

2. Le tourisme des jeunes

Le développement du tourisme des jeunes est l'une des préoccupations majeures du secrétariat d'Etat au tourisme. L'accès aux vacances participe à la **formation**, à la **socialisation** et à l'**intégration des jeunes**, qui seront en outre les **touristes de demain**. Ceux qui ne partent donc pas en vacances (**un jeune sur quatre en moyenne**) se trouvent privés de découvertes, d'échanges, de projets d'autonomie et de prises d'initiative. Ce manque est perçu comme une lacune dans leur construction identitaire et leur épanouissement personnel.

En outre, sur le plan de l'économie touristique, le non départ des jeunes influe directement sur l'**équilibre des stations touristiques et leur avenir**. Qu'il s'agisse de classes de découverte, de centres de vacances pour jeunes ou encore d'accueil des 15 à 25 ans, le tourisme des jeunes maintient des services de proximité, une animation hors vacances scolaire et une activité économique dans des régions en voie de désertification..

Un **rapport du Conseil national du tourisme publié en mars 2002** sur les **classes de découverte** met en évidence une forte baisse de la fréquentation, une sous-estimation de leur impact social et économique (pour les régions d'accueil, pour les activités touristiques présentes et futures, pour le développement des enfants, etc.), ainsi qu'une image floue et une complexité des procédures administratives. De même, les organismes spécialisés dans ce secteur, notamment celui des classes de mer, observent une stagnation du nombre d'enfants partis en 2000-2001 et une diminution importante de la durée du séjour, qui tourne autour de 8-10 jours, ainsi qu'un désengagement des financements de la part des collectivités locales.

Des constatations similaires ayant été faites s'agissant du départ des jeunes « en autonomie » (de 15 à 25 ans), le secrétariat d'Etat au tourisme a développé des **partenariats avec les associations de tourisme spécialisées dans l'accueil des jeunes** afin de les aider à redéfinir les concepts d'accueil et à diversifier leurs produits touristiques. De plus, les structures d'accueil de jeunes (auberges de jeunesse et centres internationaux de séjours, notamment) bénéficient, pour leur rénovation, du programme de consolidation de l'hébergement du tourisme social et du dispositif d'aides de l'ANCV.

3. Les personnes les plus démunies

Selon les estimations, **10 millions de nos concitoyens ne partent jamais en vacances**. Or, à notre époque où les vacances semblent constituer la norme, omniprésente dans les médias à chaque période de « grands départs », **ne pas partir peut apparaître comme un des premiers signes de l'exclusion**, notamment pour les familles. Dans ce contexte, des mesures incitatives visent, d'une part, à soutenir les actions en faveur des premiers départs et, d'autre part, à réfléchir sur l'accompagnement social des vacances, sans toutefois aboutir à des vacances « assistées » ne respectant pas le libre choix des individus et des familles.

Le secrétariat d'Etat au tourisme a donc pour objectif de développer les moyens d'information et de formation mis à la disposition des **collectivités territoriales** et des **associations organisant le départ en vacances des personnes les plus démunies** (préparation au départ, déroulement du séjour, retour des vacances) en définissant une ingénierie de l'accompagnement social. Il s'appuie par ailleurs sur **l'action de la BSV** pour répondre aux attentes tant des opérateurs de tourisme que des organismes sociaux et **améliorer la réalisation des objectifs quantitatifs de départ des personnes en difficulté sociale**. Des **partenariats** sont ainsi conclus avec les associations nationales de tourisme social pour développer des coopérations, des synergies des initiatives et une mutualisation des moyens.

*

*

*

Réunie le 5 novembre 2003, la commission des affaires économiques a, sur proposition de son rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au tourisme inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.